



Bundesministerium des Innern

# Evaluation der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz

Abschlussbericht und  
Gutachten über Verbesserungspotenziale  
bei der Umsetzung der Integrationskurse

Dezember 2006

Bundesministerium des Innern

# Evaluation der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz

Abschlussbericht und  
Gutachten über Verbesserungspotenziale  
bei der Umsetzung der Integrationskurse

Dezember 2006

Projektleitung:

Dr. Christoph Emminghaus  
Tobias Stern

Projektmitarbeiter/innen:

Dorothee Dick  
Katja Kukolj  
Eduard Kvanka  
Christiane Lieb  
Thomas Müller  
Sebastian Niedlich  
Meike Reinecke  
Dr. Melanie Staats

Rambøll Management  
Saarbrücker Straße 20  
D-10405 Berlin

Tel.: (030) 27 49 90-0  
[www.ramboll-management.de](http://www.ramboll-management.de)

# Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung der zentralen Befunde</b>	<b>i</b>
<b>1. Einleitung</b>	<b>1</b>
<b>2. Vorgehen bei der Evaluation</b>	<b>2</b>
<b>2.1 Evaluationsverständnis und methodischer Ansatz</b>	<b>2</b>
2.1.1 Evaluation eines jungen Systems	2
2.1.2 Evaluationsverständnis – Zentrale Fragestellungen	4
2.1.3 Methodischer Ansatz – Vorgehen bei der Evaluation	5
<b>2.2 Vorgehen bei der Evaluation</b>	<b>6</b>
2.2.1 Phase I: Projektetablierung	7
2.2.2 Phase II: Bestandsaufnahme	7
2.2.3 Phase III: Breitenanalyse	8
2.2.4 Phase IV: Tiefenanalyse	11
2.2.5 Phase V: Internationale Vergleichsanalyse	21
2.2.6 Phase VI: Gutachtenerstellung	21
<b>3. Ergebnisse der Evaluation</b>	<b>23</b>
<b>3.1 Umsetzung der Integrationskurse</b>	<b>23</b>
3.1.1 Teilnahmeberechtigte	23
3.1.2 Träger und Trägerstruktur	25
3.1.3 Lehrkräfte und Lehrkräftequalifikation	27
3.1.4 Integrationskurse und deren Zustandekommen	30
3.1.5 Teilnehmer/innen der Integrationskurse	34
3.1.6 Rahmenbedingungen und Vorgehen bei der Kursdurchführung	38
3.1.7 Kurserfolg	53
<b>3.2 Effizienz und Effektivität der Verfahren</b>	<b>60</b>
3.2.1 Zulassungsverfahren für die Teilnehmer/innen	60
3.2.2 Zulassungsverfahren der Kursträger	72
3.2.3 Zulassungsverfahren der Lehrkräfte	76
3.2.4 Zulassungsverfahren der Fortbildungsinstitute für die Zusatzqualifikation	79
3.2.5 Administration der Kurse durch die Kursträger	82
3.2.6 Administration der Kurse durch das BAMF	90
<b>3.3 Regionale Umsetzung der Kurse</b>	<b>97</b>
3.3.1 Beitrag der Kommunen zur regionalen Umsetzung	97
3.3.2 Beitrag der Ausländerbehörden zur regionalen Umsetzung	99
3.3.3 Beitrag der Arbeitsverwaltung zur regionalen Umsetzung	104
3.3.4 Rolle der Migrationserstberatungen und der Jugendmigrationsdienste	107
3.3.5 Aufgabenwahrnehmung der Regionalkoordinatoren	112
3.3.6 Regionale Netzwerke und Netzwerkmanagement	115
3.3.7 Best-Practice-Beispiele für die regionale Umsetzung	119
<b>3.4 Finanzierung</b>	<b>124</b>
3.4.1 Auswirkung der Finanzierung auf die Kursträger	124
3.4.2 Auswirkungen der grundsätzlichen Finanzierungssystematik auf das Kursangebot und die Kursqualität	131
3.4.3 Auswirkung der Finanzierung auf die Lehrkräfte	134

3.4.4	Auswirkung der Finanzierung auf die Teilnehmer/innen	136
<b>4.</b>	<b>Internationale Vergleichsstudie</b>	<b>142</b>
<b>4.1</b>	<b>Kurzzusammenfassung der Integrationsprogramme</b>	<b>143</b>
4.1.1	Das System in Österreich	143
4.1.2	Das System in den Niederlanden	145
4.1.3	Das System in Dänemark	147
4.1.4	Das System in Schweden	149
<b>4.2</b>	<b>Zentrale Analyseaspekte</b>	<b>151</b>
4.2.1	Zielniveaus und Zielerreichung der Integrationsprogramme	151
4.2.2	Sicherung der Maßnahmenqualität	154
4.2.3	Finanzierungssystem: Finanzierung und Finanzierungsverfahren	155
4.2.4	Anreizsysteme	159
<b>5.</b>	<b>Gutachten über Verbesserungspotenziale bei der Umsetzung</b>	<b>161</b>
<b>5.1</b>	<b>Einleitung zum Gutachten</b>	<b>161</b>
5.1.1	Aufbau des Gutachtens	162
5.1.2	Der Begriff Integrationskurs	163
<b>5.2</b>	<b>Handlungsfeld 1: Erfolgskontrolle und Steuerung</b>	<b>165</b>
5.2.1	Verpflichtende Abschlusstests zur Erfolgserfassung	166
5.2.2	Unabhängigkeit der Prüfer/innen bei den Tests	168
5.2.3	Zielführende Controlling-Systeme	170
5.2.4	Vor-Ort-Kontrollen für effektivere Qualitätssicherung	172
<b>5.3</b>	<b>Handlungsfeld 2: Steigerung des Kurserfolgs</b>	<b>174</b>
5.3.1	Flexible Stundenkontingente oder Differenzierung der Zielniveaus	174
5.3.2	Praktikable Progressionsstufen für den Sprachkurs	179
5.3.3	Bessere Förderung spezieller Zielgruppen	182
5.3.4	Qualitätswettbewerb unter den Trägern	184
5.3.5	Beschleunigte Nachqualifizierung der Lehrkräfte	187
<b>5.4</b>	<b>Handlungsfeld 3: Aufwertung des Orientierungskurses</b>	<b>189</b>
5.4.1	Curriculum für den Orientierungskurs	189
5.4.2	Standardisierter Test für den Orientierungskurs	190
5.4.3	Schulung der Lehrkräfte für den Orientierungskurs	192
<b>5.5</b>	<b>Handlungsfeld 4: Sicherstellung eines flächendeckenden und bedarfsgerechten Kursangebots</b>	<b>193</b>
5.5.1	Neugestaltung der Kursträgerzulassung	193
5.5.2	Optimierte Zugangswege	195
5.5.3	Erleichterte Kursteilnahme	199
<b>5.6</b>	<b>Handlungsfeld 5: Nachhaltigkeit der Integrationskurse</b>	<b>203</b>
5.6.1	Junge Erwerbsfähige stärker fördern	203
5.6.2	Studienkredite für weiterführenden Spracherwerb	206
5.6.3	Anbindung an die Arbeitsmarktförderung stärken	208
5.6.4	Gestärkte Netzwerkarbeit	210
5.6.5	MEB/JMD stärker einbinden	211
5.6.6	Nicht nur formalen, sondern auch nachhaltigen Erfolg messen	213
5.6.7	Die Marke „Integrationskurs“ stärken	214
<b>5.7</b>	<b>Handlungsfeld 6: Administrativen Aufwand begrenzen</b>	<b>215</b>

5.7.1	Abschaffung von Eigenbeitragsrückerstattung	215
5.7.2	Weitere Verfahrensvereinfachungen	217
5.7.3	Einführung von Online-Verfahren	218
<b>5.8</b>	<b>Handlungsfeld 7: Zielführendes Finanzierungssystem</b>	<b>220</b>
5.8.1	Ziele eines Finanzierungssystems (Bewertungsmaßstäbe)	220
5.8.2	Bewertung des derzeitigen Finanzierungssystems	222
5.8.3	Alternativen für ein zukünftiges Finanzierungssystem	225
5.8.4	Integrations-Gutscheinsystem für mehr Effizienz	229
<b>6.</b>	<b>Anhang</b>	<b>243</b>
<b>6.1</b>	<b>Interviewpartner/innen</b>	<b>243</b>
6.1.1	Gesprächspartner/innen in der Bestandsaufnahme	243
6.1.2	Gesprächspartner/innen in den Vor-Ort-Analysen	244
6.1.3	Gesprächspartner/innen bei fallspezifischen ergänzenden Analysen	246
6.1.4	Gesprächspartner/innen in der internationalen Vergleichsanalyse	247
<b>6.2</b>	<b>Literatur- und Quellenverzeichnis</b>	<b>248</b>
<b>6.3</b>	<b>Teilnahme an Tagungen und Konferenzen</b>	<b>257</b>

## **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1: Teilnehmerberechtigungen und Aufenthaltsstatus .....	24
Tabelle 2: Verpflichtungsverhalten der Länder .....	24
Tabelle 3: Verteilung zugelassener Träger nach Bundesländern.....	26
Tabelle 4: Firmenart der zugelassenen Träger .....	27
Tabelle 5: Häufigkeit von Fort- und Weiterbildungen .....	30
Tabelle 6: Kursanzahl .....	31
Tabelle 7: Aufenthaltsstatus der Kursteilnehmer/innen .....	34
Tabelle 8: Anteil der Teilnehmer/innen nach Aufenthaltsstatus und Bundesland .....	34
Tabelle 9: Teilnehmergruppen nach Herkunftsländern – ohne Spätaussiedler/innen .....	35
Tabelle 10: Kursteilnehmer/innen nach Kursarten .....	35
Tabelle 11: Beschäftigungsstatus der Kursteilnehmer/innen .....	37
Tabelle 12: Eingesetzte Methoden in den Integrationskursen .....	42
Tabelle 13: Eingesetzte technische Hilfsmittel in den Integrationskursen ...	43
Tabelle 14: Festlegung der Inhalte des Orientierungskurses .....	45
Tabelle 15: Prüfungsthemen im Bereich Geschichte .....	46
Tabelle 16: Prüfungsthemen im Bereich Rechtsordnung .....	46
Tabelle 17: Prüfungsthemen im Bereich Kultur .....	46
Tabelle 18: Zeitpunkt der Zwischentests .....	48
Tabelle 19: Tests und abgeprüftes Sprachniveau .....	49
Tabelle 20: Bewertung des Prüfungsverfahrens .....	50
Tabelle 21: Einschätzung der Bedarfsgerechtigkeit der sozialpädagogischen Betreuung seitens der Träger.....	52
Tabelle 22: Gründe für den Kursabbruch .....	52
Tabelle 23: Einflussfaktoren auf Teilnahme am Abschlusstest .....	57
Tabelle 24: Beitrag des Integrationskurses zur sozialen und beruflichen Integration .....	58
Tabelle 25: Teilnehmerbewertung der Unterstützung im Alltag durch den Integrationskurs .....	59
Tabelle 26: Verwaltungsaufwand und -kosten der Kursträger .....	86
Tabelle 27: Typologien bestehender formaler Netzwerke.....	116
Tabelle 28: Zentraler Akteur des Netzwerkmanagements.....	116
Tabelle 29: Form der Zusammenarbeit im Netzwerk.....	117
Tabelle 30: Beispielrechnung #1: Kostendeckender Kursträger.....	129
Tabelle 31: Beispielrechnung #2: Brutto-Lehrhonorar 18,9 Euro .....	130
Tabelle 32: Beispielrechnung #3: Geringe Anzahl von Teilnehmer/innen .	130
Tabelle 33: Vergütung der Lehrkräfte nach Trägertyp.....	132
Tabelle 34: Bruttohonorare und Kostendeckung .....	135

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Phasen der Evaluation.....	7
Abbildung 2: Systematik zur Auswahl der Vor-Ort-Analysen .....	14
Abbildung 3: Besuchte Regionen in der Vor-Ort-Analyse und in ergänzenden Analysen .....	15
Abbildung 4: Trägerzulassung und Kursdurchführung .....	26
Abbildung 5: Qualifikation der Lehrkräfte.....	28
Abbildung 6: Dauer der Schulausbildung von Teilnehmer/innen .....	36
Abbildung 7: Aufenthaltsdauer in Deutschland.....	37
Abbildung 8: Anwendungshäufigkeit der deutschen Sprache.....	38
Abbildung 9: Soll-Ist-Vergleich - Lernprogression und Bildungsniveau.....	39
Abbildung 10: Soll-Ist-Vergleich – Deutschkenntnisse und Muttersprache..	40
Abbildung 11: Soll-Ist-Vergleich – Geschlecht und Alter.....	40
Abbildung 12: Angebot verschiedener Progressionsniveaus .....	41
Abbildung 13: Einschätzung der Lerngeschwindigkeit .....	44
Abbildung 14: Einschätzung des Sprachniveau bei Kursabschluss.....	55
Abbildung 15: Einschätzung des Kurserfolgs durch Teilnehmer/innen.....	56
Abbildung 16: Bedeutung der Regionalkoordinatoren aus Sicht der Kursträger .....	113
Abbildung 17: Zufriedenheit der Kursträger mit der Zusammenarbeit mit den Regionalkoordinatoren .....	114
Abbildung 18: Kostendeckung der Kursdurchführung.....	125
Abbildung 19: Vereinfachte Darstellung der Einnahmen und Ausgaben eines Kursträgers.....	127
Abbildung 20: Zusammenhang von Finanzierung und Qualität .....	133

## **Abkürzungsverzeichnis**

ABH	Ausländerbehörde
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BMI	Bundesministerium des Innern
BVA	Bundesverwaltungsamt
BVFG	Bundesvertriebenengesetz
DaF	Deutsch als Fremdsprache
DaZ	Deutsch als Zweitsprache
ESF	Europäischer Sozialfonds
GERR	Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen
GG	Grundgesetz
InGe	Integrationsgeschäftsdatei
IntV	Integrationskursverordnung
JMD	Jugendmigrationsdienst
MA	Mitarbeiter/innen
MEB	Migrationserstberatung
NAG	Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz
ÖIF	Österreichischer Integrationsfonds
ROC	Regionaal Opleidingen Centrum
SFI	Swedish for Immigrants
SGB	Sozialgesetzbuch
SKM	Standard-Kosten-Modell
StaG	Staatsangehörigkeitsgesetz
TN	Teilnehmer/innen
WBT	Weiterbildungs-Testsysteme GmbH
WIN	Wet Inburgering Nieuwkomers
zKT	Zugelassene kommunale Träger

## Zusammenfassung der zentralen Befunde

Rambøll Management wurde vom Bundesministerium des Innern mit der Evaluation der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz beauftragt. Der vorliegende Abschlussbericht stellt die Ergebnisse der Evaluation dar.

Das zentrale Ergebnis der Evaluation lautet, dass die Integrationskurse eine deutliche qualitative Verbesserung der deutschen Integrationspolitik darstellen. *Integrationskurs* ist hierbei ein feststehender Begriff, der durch seine Etablierung im Aufenthaltsgesetz ein spezifisches Angebot des Bundes zur Förderung der Integration von Zuwander/innen darstellt. In diesem Sinne ist der Integrationskurs ein Grundangebot des Bundes zur Erreichung des Sprachniveaus B1 und zur Erlangung von Wissen über Kultur, Geschichte und Recht in Deutschland und basiert auf der Philosophie des Förderns (Unterrichtsangebot) und Forderns (Erwartung des Zielniveaus B1 in einer vorgegebenen Zeit, Eigenbeiträge bei der Finanzierung). Er ist ein eigenständiges und klar definiertes Angebot des Bundes, das unter eindeutig dargelegten Bedingungen umgesetzt wird. Die Evaluation bezieht sich auf diese Definition des Integrationskurses.

Im Rahmen der Umsetzung ist es gelungen, Defizite und Lücken in der vorherigen Sprachförderung für Zuwanderer/innen zu beheben und die verschiedenen bis dato bestehenden Instrumente in einem Ansatz zusammenzuführen. So wurden Zuständigkeiten gebündelt sowie eine gut strukturierte Förderlandschaft ins Leben gerufen. Weit über 1.000 Kursträgern bieten bundesweit flächendeckend Integrationskurse an, von denen etwa 80% mindestens 10-jähriger Erfahrung in der Durchführung von Sprachkursen aufweist. Das neue System der Integrationskurse hat sich etabliert und bewährt und stellt erstmalig für alle Zuwanderer/innen eine Möglichkeit zur systematischen und qualitativ hochwertigen Förderung ihrer Integration dar. Damit ist der Bund auf dem richtigen Weg.

Die kurzfristige Einführung des neuen Systems und die Komplexität der Aufgaben haben aber auch zu einigen noch nicht optimal gestalteten Verfahrensabläufen geführt. Mit der Evaluation existiert nun eine Datenbasis, die aufzeigt, welche Systemkomponenten sich bewährt haben und in welchen Bereichen noch Potentiale zur Verbesserung existieren.

Seit Einführung zum 1. Januar 2005 wurde eine große Anzahl neu zugewandelter und schon länger in Deutschland wohnhafter Ausländer/innen zu den Integrationskursen zugelassen. Von diesen Personen stellt die Gruppe der Altzuwanderer/innen, die freiwillig an den Kursen teilnehmen, den größten Anteil dar, so dass in diesem Punkt von einer erfolgreichen Zielgruppenerreichung im Sinne einer „nachholenden Integration“ gesprochen werden kann. Zudem liegt der Frauenanteil unter den Teilnehmenden bei über 60%, was besonders hinsichtlich der Integrationsleistungen, die Frauen innerhalb ihrer Familien erbringen (können), als positiv zu bewerten ist. Die oben genannten

Punkte weisen auf in der Regel gut funktionierende Zugangswege für eine freiwillige Teilnahme an den Kursen hin. Optimierungsmöglichkeiten bestehen hinsichtlich der Verpflichtung von potenziellen Teilnehmer/innen.

Die Lehrkräfte, die in den Integrationskursen unterrichten, sind überwiegend auf Basis einer Ausnahmeregelung tätig und müssen bis zum 31. Dezember 2009 eine Zusatzqualifizierung durchlaufen. Abgesehen von diesem formalen Kriterium, verfügen viele Lehrkräfte über eine langjährige Erfahrungen im Unterrichten von Migrant/innen und weisen in der Regel gute Qualifikationen auf.

Die größte Anzahl der Teilnehmer/innen hat an allgemeinen Integrationskursen teilgenommen. Spezielle Zielgruppenkurse (Jugendkurse, Eltern- bzw. Frauenkurse sowie Alphabetisierungskurse) finden sich v.a. in Metropolregionen und Regionen mit einem hohen Ausländeranteil (und auch hier nur in geringer Anzahl), in ländlichen Regionen und solchen mit einem geringen Ausländeranteil kommen diese Spezialkurse aufgrund der geringen Teilnehmerzahlen kaum bzw. gar nicht zustande.

Zudem gelingt es derzeit vielen Trägern nicht, Sprachkurse auf verschiedenen Progressionsstufen für Teilnehmende mit unterschiedlicher Vorbildung und Lernniveaus anzubieten. Neben den geringen Teilnehmerzahlen in ländlichen Regionen führt die Konkurrenz der Kursträger in Ballungszentren häufig dazu, dass ein ausdifferenziertes Kursangebot nicht zustande kommt. Eine Zusammenarbeit im Sinne einer gegenseitigen Übergabe von potenziellen Teilnehmenden an andere Träger findet kaum statt. Auf Basis der Evaluationsergebnisse ist ferner davon auszugehen, dass die Heterogenität der Teilnehmerstruktur hinsichtlich der Lernvoraussetzung den Lernerfolg verringert.

Der Kurserfolg der Teilnehmer/innen ist aufgrund nicht verpflichtender Abschluss-tests und fehlender Controlling-Kennzahlen derzeit nicht eindeutig zu bestimmen. Die bisherigen Testergebnisse und die Einschätzung der Kursträger deuten aber darauf hin, dass etwa die Hälfte der Teilnehmenden nach 600 Unterrichtsstunden das anvisierte Sprachniveau von B1 erreicht. Hiermit haben die Integrationskurse für zahlreiche Menschen einen wichtigen Beitrag zu deren Integration geleistet.

Eine erfolgreiche Teilnahme am Orientierungskurs lässt sich derzeit nicht vergleichbar ermitteln, da die Testverfahren individuell gestaltet sind und die Testdurchführung der jeweiligen Lehrkraft obliegt. Generell kommt dem Orientierungskurs in der aktuellen Umsetzung eine vergleichsweise geringe Bedeutung im System zu. Lehrkräfte sind nur im Ausnahmefall speziell dafür qualifiziert bzw. weitergebildet (worden), um in diesem Kurs zu unterrichten, und die Teilnehmer/innen sehen den Kurs vor dem Hintergrund der bevorstehenden standardisierten Sprachprüfung als zweitrangig an.

Die derzeitige Umsetzung der Integrationskursverordnung (IntV.) verursacht bei den Kursträgern einen nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand. Dieser lässt sich auf rund 64 Stunden für einen Integrationskurs von 630 Stunden und durchschnittlicher Teilnehmerzahl beziffern. Hinzu kommen Arbeitsaufwände für die Betreuung von Teilnehmer/innen und im Rahmen der regionalen Vernetzung.

Das BAMF hat im Rahmen der Umsetzung der Integrationskursverordnung verschiedene Aufgaben, die sowohl eine Durchführungsfunktion als auch eine Koordinierungsfunktion umfassen. Für die Wahrnehmung dieser Funktionen sind neben der Zentrale in Nürnberg vor allem die 22 regionalen Außenstellen zuständig. Die Regionalkoordinatoren, die an diesem Punkt zentral sind, werden von Kursträgern und weiteren Akteuren (Kommunen, Ausländerbehörden, ARGE n bzw. Optionskommunen und Migrationsberatungsstellen) in den meisten Regionen als eine positive und für die erfolgreiche Umsetzung zentrale Instanz wahrgenommen.

Bei der regionalen Umsetzung der Integrationskurse und der Einbindung der zentralen Akteure sind deutliche regionale Unterschiede zwischen verschiedenen Regionen zu erkennen. Dieses macht sich insbesondere in Gestalt einer unterschiedlichen Aufgabenwahrnehmung durch Ausländerbehörden und ARGE n bzw. Optionskommunen bemerkbar. Diese nutzen die Integrationskurse in unterschiedlichem Maße als Instrument zur schnelleren Integration von (Neu)Zuwander/innen bzw. Maßnahme zum Abbau von sprachlich bedingten Vermittlungshemmnissen. Potenzial wird hier vor allem hinsichtlich einer gezielteren Verpflichtung von Zuwander/innen in die Kurse gesehen.

Ein wichtiger Erfolgsfaktor bei der Kursdurchführung ist die regionale Kooperation der involvierten Akteure. An dieser Stelle ist besonders die große Bedeutung der Kommunen zu nennen, durch eine regionale Gesamtstrategie die positiven Effekte aus den Integrationskursen optimal zu nutzen

Die Finanzierung der Integrationskurse von 2,05 Euro pro Stunde und Teilnehmer/in hat dazu geführt, dass die Gehälter der Lehrkräfte seit Einführung der Integrationskurse um durchschnittlich 2 Euro gesunken sind. Gleichzeitig gibt die Mehrzahl der Kursträger an, mit der Kursdurchführung keinen Verlust zu machen.

Mit den deutschen Integrationskursen vergleichbare Systeme gibt es auch in anderen europäischen Ländern. Der Vergleich der Angebote in Österreich, in den Niederlanden, in Dänemark und in Schweden hat gezeigt, dass hier sehr unterschiedliche Modelle bestehen, die in keinem der Fälle komplett auf Deutschland zu übertragen wären.

Auf Basis der Erkenntnisse aus der Evaluation bietet sich die Möglichkeit, das System weiter zu optimieren. Vorschläge hierfür werden in Form eines Gutachtens in sieben Handlungsfeldern dargestellt.

Zentrale Erkenntnis der Evaluation war es, dass die Erfolgskontrolle und Steuerung der Integrationskurse einer Verbesserung bedarf. Dies definiert Rambøll Management als *Handlungsfeld 1* im Rahmen des Gutachtens und rät hier an, verpflichtende Abschlusstests einzuführen, die von trägerexternen Prüfer/innen vorgenommen werden. Auf der Basis dieser Ergebnisse sollte ein zielführendes Controllingssystem im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) etabliert werden, welches durch verbesserte Vor-Ort-Kontrollen bei den Kursträgern ergänzt wird.

Darüber hinaus wurde in der Evaluation deutlich, dass 600 Stunden für etwa 40% der Teilnehmer/innen auch unter günstigen Lernbedingungen nicht ausreichen, um das Sprachniveau B1 zu erlangen. Eine Verbesserung des Kursenerfolgs stellt daher ein wichtiges Handlungsfeld dar (*Handlungsfeld 2*). Rambøll Management empfiehlt zum einen, die Alphabetisierung dem Sprachkurs vorzuschalten und mit zusätzlichen Stundenkontingenten zu versehen. Zum anderen könnte durch eine Flexibilisierung der Stundenkontingente (bis zu max. 900 Stunden) die Zielerreichung (B1) stark verbessert werden. Dieser Vorschlag verursacht erhebliche finanzielle Mehraufwände. Alternativ wäre es denkbar, eine Differenzierung im Zielniveau vorzunehmen und das Zielniveau für langsamere Lerner/innen auf A2 abzusenken, um es für diese Gruppe in 600 Stunden erreichbar zu machen. Diese Gruppen würden damit jedoch praktisch die Chance verlieren, das gesetzlich festgeschriebene Niveau B1 für den Kurserfolg zu erreichen, was in eine Aufweichung der mit den Kursen verbundenen integrationspolitischen Zielsetzung führen könnte.

Um die Heterogenität der Teilnehmer/innen in den Sprachkursen abzubauen, sollten in beiden Fällen praktikable Progressionsstufen eingeführt bzw. in Pilotregionen erprobt werden. Durch eine Stärkung des Qualitätswettbewerbs unter den Trägern und einer beschleunigten Nachqualifizierung der Lehrkräfte sollte zudem die Qualität des Unterrichts weiter verbessert werden.

Der Orientierungskurs stellt laut Zuwanderungsgesetz eine wichtige Komponente des Integrationskurses dar, erfährt im derzeitigen System aber nur eine nachgeordnete Bedeutung. Durch die Entwicklung eines Curriculums, eines standardisierten Tests und die Schulung von Lehrkräften für die Kursdurchführung sollte der Orientierungskurs eine Aufwertung erfahren (*Handlungsfeld 3*).

Die Sicherstellung eines flächendeckenden und bedarfsgerechten Kursangebots ist ein wesentlicher Auftrag des Gesetzgebers an das BAMF. Diesen Auftrag hat das BAMF bezüglich der Flächendeckung bereits erfüllt. Die Bedarfsgerechtigkeit könnte aber durch eine Optimierung des Zugangs bestimmter Zielgruppen und eine Erleichterung der Teilnahme durch verbesserte Rahmenbedingungen bei der Kursdurchführung noch gesteigert werden (*Handlungsfeld 4*).

Die Integrationskurse stellen eine Grundförderung des Bundes für die Integration dar. Sie müssen als Baustein verstanden werden, der durch andere Bausteine ergänzt und durch die Eigeninitiative der Zuwander/innen unterstützt wird. Um den langfristigen Erfolg der Integrationskurse zu unterstützen, stellt die Förderung der Nachhaltigkeit ein weiteres Handlungsfeld dar (*Handlungsfeld 5*). Rambøll Management empfiehlt, die Nachhaltigkeit durch eine verbesserte Verzahnung mit der Arbeitsmarktförderung, die gezielte Einbettung in kommunale Integrationsstrategien und eine verbesserte Kooperation mit den Migrationsberatungsdiensten zu erhöhen. Darüber hinaus könnten Nullkredite nach dem Bestehen von B1 für den Erwerb höherer Sprachniveaus bereitgestellt werden, um diejenigen stärker zu fördern, die sich aktiv in Gesellschaft und Arbeitsmarkt integrieren wollen. Für neu zuwandernde Jugendliche, die B1 innerhalb von max. 600 Stunden erreichen, könnte die Förderung auf das Niveau B2 mit maximal 300 zusätzlichen Stunden finanziell unterstützt werden.

Die derzeitige Umsetzung der Integrationskurse geht mit einem nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand auf Seiten der Kursträger und des Bundesamtes einher. Einige der derzeitigen Verfahren sind aus Sicht von Rambøll Management für die Umsetzung nicht notwendig. Zu diesen Verfahren gehört die Rückerstattung von Eigenbeiträgen, die vollständig entfallen sollte. Darüber hinaus sollten einzelne Meldepflichten neu geregelt und durch eine Online-Lösung administrativ vereinfacht werden. Durch die Entwicklung von Online-Lösungen an der Schnittstelle des BAMF zu Kursträgern und Ausländerbehörden geht das Bundesamt bereits einen Schritt in die richtige Richtung (*Handlungsfeld 6*).

*Handlungsfeld 7* beschäftigt sich mit der Überarbeitung der Finanzierungsmodalitäten. Das aktuelle System der Parallelität von kurs- und teilnehmerbezogener Abrechnung macht komplexe Verwaltungsverfahren notwendig. Darüber hinaus setzt es Anreize für eine niedrige Lehrkräftevergütung und hohe Teilnehmerzahlen in den Kursen. Rambøll Management empfiehlt in diesem Zusammenhang die Einführung eines Gutscheinsystems. Ergebnisse aus der internationalen Vergleichsstudie zu Österreich legen nahe, dass so der administrative Aufwand verringert werden kann. Zusätzlich erlaubt es ein Gutscheinsystem, durch eine stärkere Erfolgsorientierung positive Anreize für die Qualität der Kurse schaffen. Teil des neuen Systemvorschlags ist auch eine Anhebung der Stundensätze auf mindestens € 2,20 pro Stunde und Teilnehmer/in.

## 1. Einleitung

§ 43 Abs. 5 des Aufenthaltsgesetzes sieht vor, dass die Bundesregierung dem Bundestag zum 1. Juli 2007 einen Erfahrungsbericht zu Durchführung und Finanzierung der Integrationskurse vorlegt. Um eine Grundlage für den Erfahrungsbericht zu schaffen, hat das BMI eine Evaluation der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz (Integrationskursverordnung) sowie die Gutachtenerstellung zu Verbesserungspotenzialen ausgeschrieben. Die Evaluation sollte in Form einer die Integrationskurse begleitenden Untersuchung durchgeführt und innerhalb von 12 Monaten (Januar 2006 bis Dezember 2006) abgeschlossen werden.

Rambøll Management wurde vom Bundesministerium des Innern mit der Evaluation der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz beauftragt. Der vorliegende Abschlussbericht dokumentiert die Evaluationsergebnisse. Er ist wie folgt aufgebaut:

- **Kapitel 2** stellt die zentralen Fragestellungen, die methodischen Überlegungen bei der Durchführung und die Schritte der Evaluation dar.
- In **Kapitel 3** werden die Ergebnisse der Evaluation präsentiert. Diese sind unterteilt in Abschnitte zur Kursdurchführung, zur Effizienz und Effektivität der Verfahren, zur regionalen Kursumsetzung und zur Finanzierung.
- Um die Ergebnisse der Evaluation auch in vergleichender Perspektive zu reflektieren, finden sich in **Kapitel 4** die Ergebnisse der internationalen Vergleichsstudie.
- Teil der Evaluation war es, Vorschläge zur Verbesserung der Umsetzung der Integrationskurse zu entwickeln. Diese finden sich in Form eines Gutachtens in **Kapitel 5**.
- Im **Anhang** des Berichtes finden sich detaillierte Darlegungen der Datenquellen und zum Vorgehen bei den bisherigen und anstehenden Untersuchungsschritten.

## 2. Vorgehen bei der Evaluation

Im Folgenden werden der methodische Ansatz sowie das Vorgehen bei der Evaluation detailliert beschrieben. Ziel ist es, den Lesern/innen zu verdeutlichen, welche Fragen im Rahmen der Evaluation beantwortet werden konnten/sollten und wie der Evaluator dieser Aufgabe methodisch nachkam.

### 2.1 Evaluationsverständnis und methodischer Ansatz

#### 2.1.1 *Evaluation eines jungen Systems*

In ihrem am 4. Juli 2001 überreichten Abschlussbericht „Zuwanderung gestalten – Integration fördern“ hat die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ (Zuwanderungskommission) auf die große Bedeutung der deutschen Sprache für die Integration von Migrant/innen im Sinne einer beruflichen, politischen, sozialen und kulturellen Teilhabe hingewiesen. Vor diesem Hintergrund hat die Zuwanderungskommission ein Modell zur Erstförderung von Migrant/innen vorgelegt. Im Zentrum steht dabei die Förderung des Spracherwerbs, darüber hinaus enthält der Vorschlag eine Einführung in die Grundzüge der Rechtsordnung und in das politische System der Bundesrepublik Deutschland sowie gesellschaftliche und berufliche Orientierungshilfen. Die Kommission betonte in ihrem Bericht zudem, dass eine aktive Integrationspolitik sich einerseits für neu Zuwandernde unmittelbar nach der Einreise einsetzen, sich andererseits aber auch auf bereits dauerhaft in Deutschland lebende Zuwander/innen erstrecken sollte.

Der Erfordernis einer unmittelbaren Integration von Neuzuwander/innen sowie einer „nachholenden Integration“ bereits in Deutschland lebender Migrant/innen hat die Bundesregierung mit dem „Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern“ (Zuwanderungsgesetz) vom 30. Juli 2004 Rechnung getragen. Das Zuwanderungsgesetz, das am 1. Januar 2005 in Kraft getretenen ist, liefert erstmalig einen Mindestrahmen staatlicher Integrationsangebote für Ausländer/innen und Spätaussiedler/innen. Kernstück des neuen Zuwanderungsgesetzes sind die Integrationskurse.<sup>1</sup>

Ziel der Integrationskurse ist die Förderung der Integration von Migrant/innen im Sinne gesellschaftlicher Teilhabe und Chancengleichheit. Grundlagen hierfür bilden der Erwerb ausreichender Kenntnisse der deutschen Sprache und die Vermittlung von Alltagswissen sowie von Kenntnissen der Rechtsordnung, der Kultur und der Geschichte in Deutschland. Dabei ist ein ausreichendes Sprachniveau dann erreicht, wenn ein/e Kursteilnehmer/in sich im täglichen Leben in seiner/ihrer Umgebung selbstständig sprachlich

---

<sup>1</sup> Die Regelungen zur Durchführung der Integrationskurse sind in der „Verordnung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler (Integrationskursverordnung - IntV)“ konkretisiert.

zurechtfinden und seinem/ihrem Alter und seinem/ihrem Bildungsstand entsprechend ein Gespräch führen und sich schriftlich ausdrücken kann.

Für die Teilnehmer/innen hat der Gesetzgeber durch entsprechende gesetzliche Regelungen einen positiven Anreiz für eine erfolgreiche Teilnahme und einen Abschluss auf dem Niveau B 1 geschaffen. Sowohl bei der Erteilung der Niederlassungserlaubnis (§ 9 Abs. 2 AufenthG) als auch beim Anspruch auf Einbürgerung - Verkürzung der Mindestfrist von acht auf sieben Jahre (§ 10 Abs. 3 StAG) wird der erfolgreiche Abschluss honoriert.

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ist laut Integrationskursverordnung mit der Durchführung der Integrationskurse beauftragt (§ 1 IntV). Neben der Durchführung der Integrationskurse ist das Bundesamt mit integrationskursergänzenden Maßnahmen, der Migrationserstberatung (MEB), der Entwicklung des bundesweiten Integrationsprogramms, der Förderung gemeinwesenorientierter Projekte und der Verteilung von Fördergeldern des Europäischen Flüchtlingsfonds betraut. Damit bündelt der Bund seine Programme zur Integration von Zuwander/innen an einer zentralen Stelle. Durch die dort zusammenkommenden Kompetenzen sollen Synergieeffekte bei den Bemühungen um die Integration von Zuwander/innen und der Steuerung von Interventionen des Bundes erzielt werden. In die Umsetzung der Aufgaben des BAMF sind neben der Zentrale in Nürnberg auch die 22 Regionalstellen des Bundesamtes involviert. Diese sog. Regionalkoordinatoren spielen bei der Durchführung der Integrationskurse eine wichtige Rolle.

In § 43 Abs. 5 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) hat der Gesetzgeber eine Evaluation der Durchführung und Finanzierung der Integrationskurse festgeschrieben. Die Ergebnisse soll die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag zum 1. Juli 2007 vorlegen. Durch diese gesetzliche Festschreibung im Aufenthaltsgesetz wurden die zentralen Fragestellungen und Ziele der Evaluation festgelegt.

Die Evaluation stellt eine Untersuchung eines laufenden Verfahrens dar, welches sich zum Evaluationsbeginn ein Jahr nach der Einführung noch im Konsolidierungsstadium befand. Dies hat Konsequenzen auf verschiedenen Ebenen, was im Rahmen der Evaluation berücksichtigt werden musste:

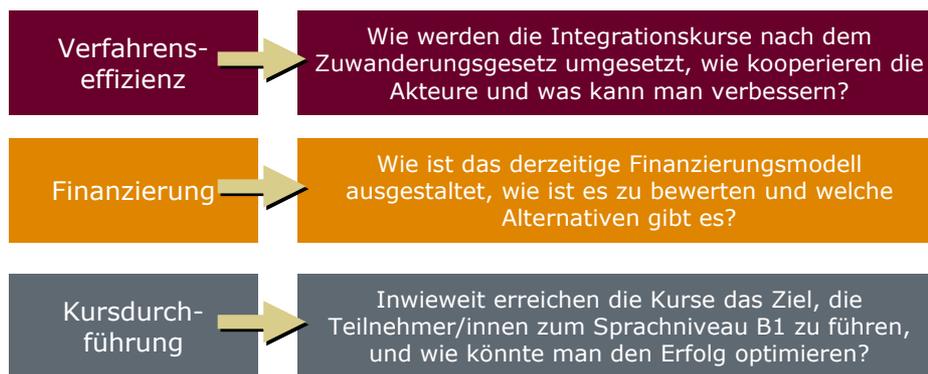
- Der Untersuchungsgegenstand ist ein „lebendes System“, das stetigen Veränderungen unterliegt. Fachliche Weiterentwicklungen und Anpassungen müssen im Untersuchungsverlauf kontinuierlich berücksichtigt werden.
- Die Systemkonsolidierung hat Einflüsse auf die Qualität verfügbarer Daten und die Funktion der Controllingssysteme. Viele Akteure, unter ihnen auch das BAMF, mussten sich auf neue Modalitäten einstellen. Dies beeinflusst den Umgang mit Informationen, Meldepflichten, Standards bei der Datenübermittlung und das Zusammenspiel der Akteure.

- Die Systemeinführung verlief parallel zur Einführung von Hartz IV und der damit verbundenen Einführung von ARGEn bzw. Optionskommunen Die Arbeitsverwaltung musste sich somit auf zwei neue Systeme zur gleichen Zeit einstellen.
- Langfristige Wirkungen des Systems sind aufgrund der kurzen Laufzeit noch nicht absehbar.
- Die Evaluation ist bundesweit angelegt. Bei der Evaluation war deswegen ein Vorgehen notwendig, das Aussagen zu verschiedenen Regionen zulässt und regionale Besonderheiten berücksichtigt.

### 2.1.2 Evaluationsverständnis – Zentrale Fragestellungen

Aufgabe der Evaluation war es, eine Analyse der bisherigen Umsetzung und der Finanzierung des Systems der Integrationskurse durchzuführen. Durch diese Analyse sollten Verbesserungspotenziale in der Umsetzung der Integrationskurse identifiziert werden.

Die Evaluation konzentrierte sich auf drei große Bereiche, die sich folgendermaßen zusammenfassen lassen:



Die Evaluation ist eine Evaluation der Umsetzung, nicht der langfristigen Wirkungen der Einführung der Integrationskurse auf die gesellschaftliche oder strukturelle Integration von Zuwander/innen. Eine Evaluation der (langfristigen) Wirkungen war aufgrund der jungen Einführung des Programms noch nicht möglich. Eine Wirkungsmessung wäre aber zu einem späteren Zeitraum wünschenswert. Darüber hinaus sei an dieser Stelle festgestellt, dass die Evaluation sich auf die Rahmenbedingungen der Kursdurchführung und nicht im Detail auf eine sprachwissenschaftliche Analyse der Unterrichtsdurchführung bezog.

Auf Basis der Evaluationsergebnisse sollte ein Gutachten angefertigt werden, das Verbesserungspotenziale bei der Umsetzung der Integrationskurse identifiziert und die für eine Systemverbesserung anfallenden Kosten spezifiziert.

### 2.1.3 *Methodischer Ansatz – Vorgehen bei der Evaluation*

Um ein umfassendes Bild der Umsetzung und Finanzierung der Integrationskurse zu ermitteln, waren aus Sicht von Rambøll Management folgende Aspekte von entscheidender Bedeutung:

- die Gewährleistung einer umfassenden und validen Datenbasis,
- die Generierung von Erkenntnissen in der Breite ebenso wie Detailkenntnisse in der Tiefe,
- die angemessene Berücksichtigung und Einbeziehung aller an der Umsetzung der Integrationskursverordnung beteiligten Akteure in den Evaluationsprozess; dazu gehörten:
  - Teilnehmer/innen, Lehrkräfte, Kursträger(-gruppen),
  - Migrationsberatungsdienste,
  - Bund(esministerien), Länder(ministerien), Kommunen, AR-GEN bzw. Arbeitsverwaltung der optierenden Kommunen,
  - Regionalkoordinatoren des BAMF.
- die Einbeziehung der Teilnehmer/innen an den Integrationskursen in ihrer Muttersprache.

#### **Mischung aus quantitativen und qualitativen Methoden**

Vor diesem Hintergrund war es aus Sicht von Rambøll Management notwendig, bei der Durchführung der Evaluation eine Mischung aus quantitativen und qualitativen Untersuchungsmethoden anzuwenden.

Die quantitativen Untersuchungen dienten dabei insbesondere dazu, in der Breite einen Überblick über die Umsetzung der Integrationskurse zu schaffen. Das BAMF erhebt im Rahmen der Teilnehmer-, Lehrkräfte- und Trägerzulassung sowie der Anmeldung, Durchführung und Abrechnung der Integrationskurse eine Vielzahl an Teilnehmer-, Kurs-, Kursträger- und Lehrkräfte-daten. Diese Daten galt es sinnvoll durch zusätzliche Erhebungen zu ergänzen und mit diesen sowie weiteren Daten (z. B. des Testinstituts für die Abschlusstests) zu verknüpfen. Diese Verknüpfungsmöglichkeit war aufgrund datenschutzrechtlicher Einschränkungen und verschiedener Datenerhebungs- und Systemisierungsverfahren nur begrenzt möglich. Darüber hinaus setzten die Datenqualität der vom BAMF erhobenen Daten sowie die Auswertungsmöglichkeiten aufgrund der Datenbankstruktur Grenzen für die Verwendbarkeit dieser Daten. Die eigene Datenerhebung musste aus diesem Grund umfangreicher vorgenommen werden als ursprünglich angenommen.

Neben den quantitativen Auswertungen in der Breite war es besonders für die Entwicklung von Handlungsempfehlungen notwendig, gezielt vertiefende qualitative Untersuchungen durchzuführen. Die qualitativen Untersuchungen dienten dazu, ein umfassendes Verständnis der Umsetzung auf regionaler Ebene zu erlangen und das Zusammenspiel der beteiligten Akteure zu bewerten. Im Rahmen der Kursumsetzung sind besonders das regionale Zusammenspiel der Akteure und die regionale Gestaltung des Kursangebotes

entscheidende Erfolgsfaktoren. Um diese im Detail verstehen und systemische Veränderungen, die diese Faktoren unterstützen, empfehlen zu können, waren qualitative Vor-Ort-Analysen ein wichtiger Bestandteil des Evaluationsdesigns.

### **Interdisziplinäre Untersuchung**

Um der Komplexität des Untersuchungsgegenstandes Rechnung zu tragen, stellte Rambøll Management ein Evaluationsteam aus unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen zusammen. Durch diesen multidisziplinären Ansatz waren für jeden Untersuchungsaspekt spezifische Fachkompetenzen vorhanden. Im Evaluationsteam waren die folgenden wissenschaftlichen Hintergründe präsent:

- Politologie
- Jura
- Betriebswirtschaftslehre
- Volkswirtschaftslehre
- Internationales Informationsmanagement
- Erziehungswissenschaften
- Soziologie/Statistik
- Psychologie
- Geographie
- Informatik

## **2.2 Vorgehen bei der Evaluation**

Im Folgenden werden die Untersuchungsschritte vorgestellt, die Rambøll Management im Rahmen der Evaluation durchgeführt hat. Diese Darstellung soll einen Eindruck davon vermitteln, auf welchen Erkenntnisquellen die Ergebnisse beruhen und mit welchen Instrumenten die Evaluation zu diesen gelangte.

Die Evaluation wurde in folgenden Phasen durchgeführt:

**Abbildung 1: Phasen der Evaluation**

Projektetablierung	↓	Januar 2006
Bestandsaufnahme	↓	Februar 2006
Breitenanalyse	↓	Mai 2006
Tiefenanalyse	↓	September 2006
Internationale Vergleichsanalyse	↓	September 2006
Gutachtenerstellung	↓	November 2006
Berichtslegung	↓	Dezember 2006

### 2.2.1 Phase I: Projektetablierung

Zum Projektstart fand ein konstituierendes Abstimmungsgespräch zwischen Rambøll Management und dem Bundesministerium des Innern (BMI) sowie ein weiteres Gespräch zwischen Rambøll Management und dem BAMF statt, um die Details des Auftrags zu präzisieren sowie die Projektfeinplanung und -organisation abzusprechen.

### 2.2.2 Phase II: Bestandsaufnahme

Die Bestandsaufnahme diente dazu, einen detaillierten Überblick über die bei der Umsetzung der Integrationskursverordnung beteiligten Akteure sowie über die Umsetzungsstrukturen und -verfahren zu erhalten. Darüber hinaus war es das Ziel der Bestandsaufnahme, die Qualität der vorliegenden Daten zu überprüfen und zu bestimmen, welche Daten zusätzlich erhoben werden müssen. Basierend auf diesen Erkenntnissen diente die Bestandsaufnahme dazu, ein analyseleitendes Evaluationssystem zu etablieren, das alle wesentlichen Aspekte und Fragestellungen abdeckt und die Perspektiven aller bei der Umsetzung der Integrationskurse beteiligten Akteursgruppen berücksichtigt.

Dazu wurden folgende Schritte unternommen:

- Eine umfangreiche Analyse relevanter Literatur, Dokumente und Daten einschließlich der Informationen und Formulare des BAMF und der Ergebnisse vorangegangener Evaluationen und Untersuchungen zu den Integrationskursen und ihren Vorgängern.<sup>2</sup>
- Interviews im BAMF mit dem zuständigen Abteilungsleiter, dem Gruppenleiter sowie den zuständigen Referatsleitern zum Stand der Umsetzung und den Verfahren.

---

<sup>2</sup> Eine Liste der einbezogenen Quellen befindet sich im Anhang.

- Explorative Interviews mit Mitgliedern der Bewertungskommission, Vertreter/innen von Ministerien, Interessenverbänden, wissenschaftlichen Instituten und Ländervertreter/innen.<sup>3</sup>
- Zwei explorative Vor-Ort-Analysen in Hamburg und Schmalkalden-Meiningen (Thüringen), die Erkenntnisse zu den regionalen Umsetzungsstrukturen in zwei strukturell sehr unterschiedlichen Regionen lieferten. Hier sprach Rambøll Management mit dem Management verschiedener Träger, den Lehrkräften sowie mit Teilnehmenden. Zudem führte Rambøll Management Interviews mit den zuständigen ARGEn, Ausländerbehörden und Regionalkoordinatoren in diesen beiden Regionen. Die aus dieser Analyse generierten Erkenntnisse dienten im Besonderen zur Vorbereitung der Kursträgerbefragung.
- Teilnahme an Konferenzen und Erfahrungsaustausch zu den Integrationskursen.<sup>4</sup>

Zum Abschluss der Bestandsaufnahme entwickelte Rambøll Management ein umfassendes Analysesystem, welches:

1. alle wesentlichen Analysebereiche im Rahmen der Evaluation definiert,
2. für jeden Analysebereich untersuchungsleitende Fragestellungen festlegt,
3. jede untersuchungsleitende Fragestellung in mehrere Analyseaspekte untergliedert,
4. für jeden Analyseaspekt Indikatoren definiert, die im Rahmen der Evaluation überprüft werden, und
5. für jeden Indikator die Erkenntnisquelle sowie die Erhebungsmethode (z. B. Kursträgerbefragung, Vor-Ort-Analysen, Analyse der Daten des BAMF) bestimmt.

Dieses Instrument diene der Strukturierung und Steuerung der Evaluation. Im Laufe der Untersuchungen wurde kontinuierlich sichergestellt, dass alle Indikatoren mit den adäquaten Instrumenten erhoben werden.

### 2.2.3 Phase III: Breitenanalyse

Die Breitenanalyse diene der Erzeugung einer breiten Datenbasis, die Aussagen auf aggregierter Ebene, aber auch Detailaussagen über Strukturen und Prozesse auf regionaler Ebene sowie Trägerebene zulässt.

Diese Datenbasis wurde über zwei Quellen generiert:

---

<sup>3</sup> Eine Liste der Institutionen, mit denen Rambøll Management gesprochen hat, befindet sich im Anhang.

<sup>4</sup> Eine Liste der besuchten Veranstaltungen befindet sich im Anhang.

1. Eine Befragung aller Kursträger, die vom BAMF für die Durchführung der Integrationskurse aktuell zugelassen sind oder zugelassen waren.
2. Eine Auswertung der vom BAMF erhobenen Daten zur Umsetzung der Integrationskurse. Um hier den Anforderungen des Datenschutzes Rechnung zu tragen, wurden die Daten zuvor anonymisiert.

#### 2.2.3.1 Kursträgerbefragung

Auf Basis der Erkenntnisse der Bestandsaufnahme konzipierte Rambøll Management einen Fragebogen, der folgende Bereiche abdeckt:

- Allgemeine Informationen zum Kursträger, zu den Lehrkräften (Qualifikation) und zur Trägerstruktur;
- Bewertung der Verfahren und Verfahrensaufwände;
- Finanzierung der Kurse und Vergütung der Lehrkräfte;
- Kursprogramm, Rahmenbedingungen der Kursdurchführung und Teilnehmerzusammensetzung;
- Lerninhalte, Lernprogressionen, Tests und Erfolgsquoten;
- Netzwerke und Kooperation mit anderen Akteuren vor Ort.

Dabei wurden vornehmlich geschlossene Fragen gestellt, die sich quantitativ auswerten ließen.<sup>5</sup> Der Fragebogen enthielt Filterfragen, sodass jeder Träger nur die für ihn relevanten Fragen zu beantworten hatte. Je nach Trägercharakteristika wurden den Trägern zwischen 20 und 65 Fragen gestellt. Neben den geschlossenen Fragen wurde offen nach Verbesserungsmöglichkeiten des jetzigen Systems gefragt.

Der Fragebogen wurde im Vorfeld der Befragung mit 15 Kursträgern bezüglich der Vollständigkeit der Antwortkategorien, der Verständlichkeit der Fragen und der benötigten Zeit zum Ausfüllen getestet und anschließend von Rambøll Management überarbeitet (Pre-Test).

Die Durchführung der Befragung erfolgte über das Internet mit dem von Rambøll Management entwickelten Befragungsinstrument SurveyXact<sup>®</sup>. Dabei erhält jede/r Befragungsteilnehmer/in einen persönlichen Zugangscode, der garantiert, dass der Fragebogen nur einmal und ausschließlich von den gewünschten Personen ausgefüllt wird.

Insgesamt wurden 2.172 Kursträger zur Befragungsteilnahme schriftlich eingeladen davon:

- 1.691 zurzeit zugelassene Kursträger und
- 461 aktuell nicht mehr zugelassene Kursträger.

---

<sup>5</sup> Bei einer Vielzahl dieser geschlossenen Fragen gab es die Möglichkeit, unter der Kategorie „Sonstige“ eigene Antwortoptionen hinzuzufügen. Diese Antworten wurden in der Auswertung berücksichtigt.

Grundlage für diese Auswahl bildeten die Daten des BAMF, über die Rambøll Management auch die Träger- und E-Mail-Adressen erhielt. Die Befragung wurde über einen Zeitraum von sechs Wochen vom 4. April bis zum 16. Mai 2006 durchgeführt.

Insgesamt beteiligten sich 1.445 der angeschriebenen Kursträger an der Befragung. Von diesen Respondenten waren 1.317 Fragebögen vollständig ausgefüllt worden und uneingeschränkt auswertbar. Damit konnten

- 75,2% (1.273) der derzeit zugelassenen Kursträger und
- 9,6% (44) der Kursträger, die in 2005 eine Zulassung besaßen und aktuell keine Zulassung mehr besitzen,

in die Auswertung aufgenommen werden.

Die Tatsache, dass drei Viertel der aktuell zugelassenen Kursträger den Fragebogen vollständig beantworteten, ermöglichte es Rambøll Management, statistisch belastbare Aussagen auch bei einer Vielzahl von Teilmengen und Filterfragen zu treffen.

Im Rahmen der Auswertung wurden die Befragungsdaten mit den anonymisierten Daten des BAMF auf Trägerebene verknüpft und – wo valide möglich – kombinierte Aussagen getroffen.

#### 2.2.3.2 Auswertung der erhobenen Daten des BAMF

Zum einen bezog Rambøll Management die Quartalsstatistiken des Bundesamtes in die Analysen ein. Hier wird besonders auf die aktuellste Statistik vom 30. September 2006 Bezug genommen.

Zum anderen führte Rambøll Management eigene Datenanalysen auf Basis der Daten des BAMF durch, welche über die im Rahmen der Quartalsstatistiken analysierten Aspekte hinausgingen. Nach detaillierter Klärung aller datenschutzrechtlichen Fragestellungen stellte das BAMF Rambøll Management dafür zweimal im Untersuchungsverlauf eine anonymisierte Version der erhobenen Daten zu Auswertungszwecken zur Verfügung.

Stichtage des Datentransfers und damit Basis der Untersuchungen waren der 8. Mai 2006 sowie der 21. September 2006.<sup>6</sup> Zunächst hat Rambøll Management die Datenqualität geprüft. Dazu wurden inhaltliche Plausibilitätschecks durchgeführt sowie Nulleingaben und Doppelungen abgefragt. Zudem sind die Verknüpfungen der Datenblätter geprüft worden.

Die Datenüberprüfung ergab eine gewisse Anzahl fehlender Verknüpfungen zwischen träger-, kurs-, lehrkraft- und teilnehmerbezogenen Daten. Die Ana-

---

<sup>6</sup> Aufgrund der Verzögerungen bei der Dateneingabe (geschätzte 4 Wochen) und der Tendenz vieler nicht privater Kursträger, ihre Abrechnungen mit z.T. großer Verzögerung durchzuführen, spiegeln die kursbezogenen Angaben in diesen Daten nach Einschätzung des Evaluators in etwa den Stand der Umsetzung zur Jahresmitte wieder.

lysen zeigten außerdem, dass die Datenqualität für die einzelnen Variablen stark variiert. Während der überwiegende Teil personenbezogener Daten wie Angaben zu den Verpflichtungen, der Bezuschussung und zum Status der Teilnehmenden weitgehend vollständig und fehlerfrei sind, weisen andere Personenmerkmale eine hohe Anzahl an fehlenden Einträgen auf. Dies betrifft die Angaben zu Sprachkenntnissen, zum Bildungsniveau, zur Schreibfähigkeit und Aufenthaltsdauer sowie zu den besuchten Kursstunden von Personen, die Kurse begonnen oder abgeschlossen haben. Zudem zeigten sich bis zu 3% fehlerhafte Eingaben bei den Kurs- und Teilnehmerdaten, die z.T. auch auf fehlerhafte Angaben von Kursträgern zurückzuführen sind.

Das BAMF führt stetig eine Bereinigung und Überarbeitung der Datenbank durch. Dieser kontinuierliche Prozess erhöht die Zuverlässigkeit der gewonnenen Abfragen und reduziert fehlende oder fehlerhafte Datenpunkte im System. Die Datenqualität der zweiten Datenübermittlung war dementsprechend besser als im Mai. Grundsätzlich bestanden aber die eben angesprochenen Probleme auch im September fort. Die Bereinigung ist ein laufender Prozess, da die anhaltende Dateneingabe durch unterschiedliche Stellen und Personen eine kontinuierliche Pflege des Systems erfordert. Die Datenbank muss somit als ein „lebendes System“ verstanden werden, das ständigen Veränderungen unterliegt.

Der Aufbau der Datenbank ist nicht für wissenschaftliche Analysen konzipiert und erschwert bzw. verhindert bestimmte Datenabfragen, die für die Evaluation der Integrationskurse von Relevanz wären. Dies ist vor allem auf die Art der Verknüpfungen der Informationen zurückzuführen. Inwiefern sich die hohe Komplexität des Systems und der Umfang der Dateneingaben auch negativ auf die Steuerung des Umsetzungsprozesses auswirken, bleibt zu prüfen. Eine weitere Analyse der Datensammlung und der Datenverwertung im BAMF sollte im Rahmen der Evaluation besonders vor dem Hintergrund einer Kosten-Nutzen-Abwägung erfolgen.

#### 2.2.4 *Phase IV: Tiefenanalyse*

Im Rahmen der Tiefenanalyse wurde eine vertiefende Untersuchung der Umsetzung der Integrationskurse in der Praxis vorgenommen. Dabei wurden zuvor identifizierte Wirkungszusammenhänge überprüft und konkrete Ansatzpunkte zur optimalen Organisation, Finanzierung und Ausgestaltung der Integrationskurse ermittelt. Die Tiefenanalyse bestand aus sieben zum Teil parallel durchgeführten Komponenten:

1. Aufgrund der großen Bedeutung regionaler Umsetzungsstrukturen wurden in der Tiefenanalyse verschiedene Regionen ausgewählt und alle regional an der Umsetzung der Integrationskurse beteiligten Akteure in die Evaluation einbezogen. Dies geschah im Rahmen sog. Vor-Ort-Analysen.

2. Um die Perspektive der Teilnehmer/innen im Rahmen der Evaluation gezielt zu berücksichtigen, führte Rambøll Management zudem eine zwölfsprachige Teilnehmerbefragung<sup>7</sup> von Kursteilnehmer/innen durch.
3. Darüber hinaus führte Rambøll Management eine Messung der administrativen Aufwände durch, die auf Seiten der Kursträger bei der Umsetzung der Integrationskurse entstehen. Dies diente einer Einschätzung der Verwaltungstätigkeit, die den Kursträgern durch die Integrationskursverordnung und weiteren Zusatzbestimmungen des BAMF auferlegt wird, und war ein wichtiger Bestandteil für eine Beurteilung der derzeitigen Ausgestaltung der Finanzierung.
4. Neben den Aufwänden, die bei den Kursträgern entstehen, wurden Analysen im BAMF und im Bundesverwaltungsamt (BVA) zu der dortigen Administration der Kurse durchgeführt. Durch diese Analysen wurde eine Abschätzung des Verwaltungsaufwandes auf behördlicher Seite vorgenommen.
5. Um einen genaueren Einblick in die Art der Datenspeicherung und -verarbeitung zu erhalten, analysierte Rambøll Management zudem separat die elektronischen Datenverarbeitungssysteme im BAMF. Diese Analyse diente der Beurteilung des Controlling-Systems des Bundesamtes und stand im engen Zusammenhang mit der Analyse administrativer Aufwände aller Beteiligten.
6. Im Laufe der Evaluation zeigte sich, dass die Zusatzqualifikation der Lehrkräfte ein wichtiges Thema für die weitere Umsetzung der Integrationskurse ist. Um diesen Aspekt zu berücksichtigen, führte Rambøll Management daher eine telefonische Befragung der aktuell zugelassenen Institutionen für die Zusatzqualifizierung der Lehrkräfte durch.
7. Darüber hinaus bestimmte Rambøll Management mit Hilfe einer sog. „Regressionsanalyse“ zentrale Determinanten des Kurserfolgs.

#### 2.2.4.1 Vor-Ort-Analysen

Insgesamt wurden 80 Träger in 22 Regionen für die Vor-Ort-Analysen und zusätzlichen vertiefenden Analysen ausgewählt. Diese Auswahl erfolgte nach vordefinierten Repräsentativitätskriterien. Erstes Kriterium bei der Auswahl war die Abdeckung aller Bundesländer, was zudem den unterschiedlich hohen Teilnehmerzahlen in den verschiedenen Bundesländern Rechnung trägt. Um diesem Kriterium gerecht zu werden, wurden die 80 Träger in den 22 Regionen entsprechend des folgenden Schlüssels auf die Länder verteilt:

- Nordrhein-Westfalen: drei regionale Vor-Ort-Analysen

---

<sup>7</sup> Der Fragebogen für die Teilnehmer/innen liegt in den folgenden Sprachen vor: Arabisch, Englisch, Französisch, Kroatisch, Persisch, Polnisch, Russisch, Serbisch, Spanisch, Thai, Türkisch und Vietnamesisch.

- Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen: je zwei regionale Vor-Ort-Analysen
- Alle übrigen Bundesländer: je eine Vor-Ort-Analyse

Um der Bevölkerungsverteilung in Deutschland gerecht zu werden, orientierte sich Rambøll Management bei der Auswahl der Regionen für die Vor-Ort-Analysen zudem an den siedlungsstrukturellen Kreistypen.<sup>8</sup> Auf dieser Basis wurde die folgende Verteilung getroffen:

- 11 Vor-Ort-Analysen in Agglomerationsräumen
- 7 Vor-Ort-Analysen in verstädterten Räumen
- 4 Vor-Ort-Analysen in ländlichen Räumen

Dabei wurde einer gleichmäßigen Abdeckung der siedlungsstrukturellen Kreistypen auf Nord-, Ost-, Süd- und Westdeutschland Rechnung getragen, d. h., dass die Vor-Ort-Analysen in ländlichen Räumen etc. gleichmäßig auf die vier Gebiete verteilt wurden. Zudem wurden bewusst Regionen mit sehr hohem wie auch mit sehr niedrigem Ausländeranteil in die Analyse einbezogen.<sup>9</sup>

Auch die Bestimmung der zu betrachtenden Träger erfolgte entlang vordefinierter Auswahlkriterien. Als primäre Kriterien für die Trägerauswahl wurden dabei die Trägergröße (kleine, mittlere und große Träger) sowie die Trägerart (VHS, Gemeinnützige, Private, Sonstige) berücksichtigt. Darüber hinaus wurden sekundäre Kriterien bestimmt, die mindestens einmal im Norden-, Ost-, Süd- und Westdeutschland abgedeckt werden sollten. Diese waren:

- Hohe und niedrige Vergütung der Lehrkräfte
- Hohe und geringe Wirtschaftlichkeit der Kurse
- Angebot an Kursen für spezielle Zielgruppen
- Angebot an Kursen mit unterschiedlicher Lernprogression
- Auffälligkeiten bei der Durchführung von Sprachstandstests
- Angebot an kursbegleitenden Maßnahmen
- Auffällige Maßnahmen zur Qualitätssicherung

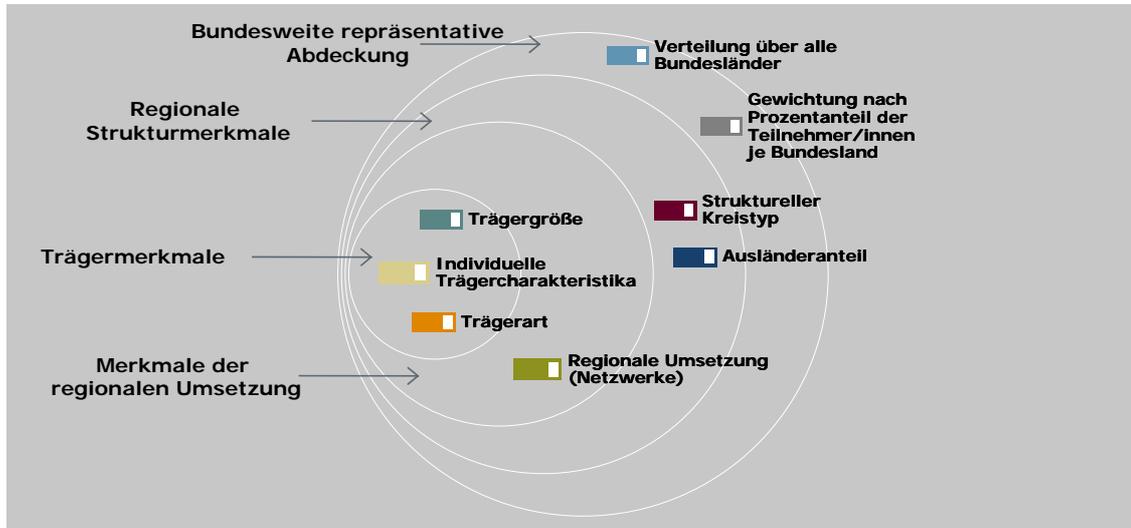
Basis für die Bestimmung dieser Faktoren sind die von den Kursträgern gemachten Angaben im Rahmen der durchgeführten Befragung sowie die Daten des BAMF. Bewusst wurde bei der Auswahl der Träger darauf geachtet, dass Vor-Ort-Analysen auch bei jenen Trägern durchgeführt werden, die nicht an der Befragung teilgenommen hatten.

---

<sup>8</sup> Zur näheren Erläuterung der Typen siehe unter: [www.bbr.bund.de](http://www.bbr.bund.de). Letzter Zugriff am 13.12.2006.

<sup>9</sup> Eine Aufstellung der untersuchten Regionen und der dortigen Gesprächspartner/innen findet sich im Anhang.

Abbildung 2: Systematik zur Auswahl der Vor-Ort-Analysen



In jeder der Vor-Ort-Analysen wurden die zentralen, an der Umsetzung der Integrationskurse beteiligten Akteure, einbezogen. Diese sind in der Regel:

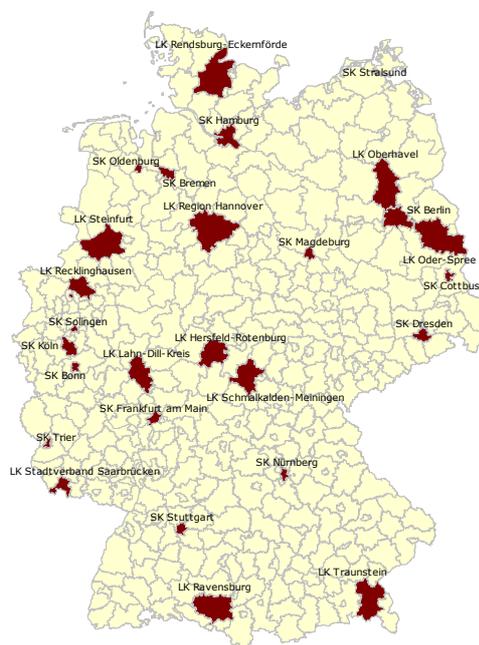
- Integrationskursträger (Management, Verwaltung)
- Sozialpädagogische Begleitung beim Kursträger (wo vorhanden)
- Lehrkräfte
- Teilnehmer/innen
- Zuständige Regionalkoordinatoren des BAMF
- Ausländerbehörden
- ARGEn bzw. Optionskommunen
- Migrationserstberatungen bzw. Jugendmigrationsdienste
- (Kommunale) Koordinierungsstellen der regionalen Umsetzung

Bereits im Vorfeld der Besuche fanden Datenabfragen bei den beteiligten Gesprächspartner/innen statt. Darüber hinaus wurde ein Gesprächsleitfaden versandt, damit sich die jeweils am Gespräch beteiligten Personen auf das Interview vorbereiten konnten. In den Vor-Ort-Analysen selbst wurden persönliche leitfadengestützte Interviews geführt sowie Dokumente und Daten eingesehen.

Neben den umfangreichen Vor-Ort-Analysen führte Rambøll Management ergänzende Analysen zu ausgewählten Untersuchungsaspekten durch. Ziel dieser Analysen war es im Besonderen, in der Evaluation ermittelte gute Beispiele der Umsetzungspraxis vor Ort zu überprüfen. Diese Analysen wurden zum Teil bei Kursträgern, aber auch bei ARGEn, Netzwerkstellen oder Ausländerbehörden durchgeführt.

Die folgende Graphik gibt einen Überblick über die im Rahmen der Vor-Ort-Analysen und der ergänzenden Analysen untersuchten Regionen.

**Abbildung 3: Besuchte Regionen in der Vor-Ort-Analyse und in ergänzenden Analysen**



#### 2.2.4.2 Teilnehmerbefragung

In den Vor-Ort-Analysen wurden persönliche Interviews mit ausgewählten Teilnehmer/innen geführt. Diese Interviews wurden in der Regel in deutscher Sprache geführt und waren daher meist nur mit Teilnehmenden auf fortgeschrittenen Sprachniveaus möglich. Damit auch die Teilnehmer/innen in den Integrationskursen berücksichtigt werden konnten, deren Deutschkenntnisse noch nicht für ein persönliches Gespräch ausreichten, wurde ein Teilnehmer-Fragebogen entwickelt und in zwölf Sprachen übersetzt. Dieser Fragebogen wurde in den Kursen der besuchten Träger verteilt, in Anwesenheit und mit Hilfestellung der Berater/innen von Rambøll Management ausgefüllt und anschließend wieder eingesammelt. Weder Lehrkräfte noch Kursträger hatten somit einen Einfluss auf die Befragten.

Insgesamt nahmen über 750 Teilnehmer/innen der Integrationskurse an dieser Befragung teil. Die Auswertung fand mittels einer für diesen Zweck erstellten Datenbank statt.

#### 2.2.4.3 Berechnung der administrativen Aufwände

Ein wichtiger Bestandteil der Tiefenanalyse war die Bestimmung der administrativen Aufwände, denen die Kursträger bei der Durchführung der Integrationskurse unterliegen. Rambøll Management ermittelte diese Kosten mit Hilfe zweier Instrumenten.

Um die Bürokratiekosten zu ermitteln, die den Kursträgern unmittelbar durch die Regulierungen der Integrationskursverordnung entstehen, verwendete Rambøll Management das sog. Standard-Kosten-Modell (SKM).<sup>10</sup> So wurde bestimmt, welche Aufwände den Kursträgern durch die Befolgung ihrer gesetzlichen Informationspflichten entstehen. Unter einer Informationspflicht im Sinne des SKM wird die gesetzlich geregelte Pflicht zur Aufbereitung und Bereitstellung von Informationen verstanden, die dem Staat zur Kontrolle, als Grundlage politischer Steuerung oder zur Erteilung von Genehmigungen dienen. Berücksichtigt werden allein Informationspflichten, die unmittelbar oder mittelbar (über beauftragte Dritte) gegenüber staatlichen Stellen bestehen. Im Falle der Kursträger sind die relevanten staatlichen Stellen das BAMF und die Ausländerbehörden. Im Rahmen der Evaluation wurde das SKM angewandt, um die einzelnen Aktivitäten und die damit verbundenen Aufwände auf Seiten der Kursträger unmittelbar auf die in den gesetzlichen Grundlagen der Integrationskurse enthaltenen Bestimmungen zurückzuführen.

Neben den Informationspflichten, die in den relevanten Gesetzen und Verordnungen festgelegt sind, gehören weitere administrative Verpflichtungen indirekt zu den Aufgaben der Kursträger (z. B. Bearbeitung von Teilnehmeranfragen, regionale Abstimmung). Diese über die Informationspflichten hinausgehenden administrativen Aufwände der Kursträger bei der Umsetzung der Integrationskurse wurden über *Activity Based Costing*<sup>11</sup> ermittelt.

Beide Verfahren folgen einem ähnlichen Ablauf: In einem ersten Schritt analysierte Rambøll Management die im Aufenthaltsgesetz, in der Integrationsverordnung, im Leitfaden zur Durchführung von Integrationskursen des BAMF und in den Nebenbestimmungen des Zulassungsbescheides festgehaltenen Regelungen und identifizierte so die Informationspflichten, denen die Kursträger unterliegen. Für jede Informationspflicht wurden sog. Informationsanforderungen festgelegt, d. h. Anforderungen, die zur Erbringung einer Informationspflicht notwendig sind. Darunter fallen bspw. Anträge, Nachweise oder Meldungen. Darüber hinaus ermittelte Rambøll Management in qualitativen Gesprächen mit Kursträgern weitere Aktivitäten, die im Rahmen der Integrationskursumsetzung auf Trägerseite durchzuführen sind.

Im zweiten Schritt hat Rambøll Management sog. Standardaktivitäten definiert, die typischerweise bei der Ausführung der Informationspflichten anfallen. Hierunter werden Tätigkeiten verstanden, die der Normadressat erfüllen muss, um einer Informationsanforderung nachkommen zu können. Diese wurden in drei Interviews mit Sprachschulträgern verifiziert, um im An-

---

<sup>10</sup> Zu den methodischen Grundlagen von SKM und den einzelnen Arbeitsschritten vgl. Bertelsmann 2006.

<sup>11</sup> Hierbei erfolgt über eine Bildung von Hypothesen hinsichtlich der Hauptprozesse und ihrer Kostentreiber eine Tätigkeitsanalyse zur Kernaufgabenermittlung. Über eine Kapazitäts- und Kostenzuordnung werden Maßgrößen (Kostentreiber) abgeleitet. Ziel des Activity Based Costing ist die Ermittlung von Prozesskostensätzen. Vgl. Cooper/Kaplan 1998.

schluss einen sog. Standardprozess zu definieren. Dieser Standardprozess beschreibt die Aktivitäten, die bei einem „normaleffizienten“ Sprachschulträger typischerweise pro Informationsanforderung anfallen. Neben diesen Informationspflichten wurden auch für die weiteren, bei der Umsetzung der Integrationskurse anfallenden Aktivitäten Standardprozesse festgelegt.

Im Rahmen der Vor-Ort-Analysen wurde in einem dritten Schritt ermittelt, wie viel Zeit die einzelnen Kursträger für die Erfüllung der einzelnen Standardprozesse benötigen und welchen Gehaltsgruppen die Personen zuzuordnen sind, die die jeweiligen Tätigkeiten ausführen.

Auf der im Rahmen der Felduntersuchung ermittelten Zeitergebnisse wurde im vierten Schritt der Wert eines „normaltypischen“ Sprachschulträgers errechnet. Hierzu wurden die ermittelten Werte einer qualitativen Bewertung unterzogen und u. a. Extremwerte für die weitere Betrachtung ausgeschlossen.

Um eine Standardisierung vornehmen zu können, wurde bei 30 Trägern eine Messung vorgenommen. Die Kursträger, die an den Messungen teilnahmen, wurden nach den Kriterien Größe, Organisationsform und Region ausgewählt. Dieses Vorgehen wurde gewählt, um mögliche Unterschiede hinsichtlich dieser Kriterien identifizieren zu können, besonders was die Zeit angeht, die die befragten Träger bei den einzelnen Prozessen benötigen.

Anschließend wurde in einem fünften Schritt die Häufigkeit der jeweiligen Aktivitäten im Rahmen eines Integrationskurses à 600 Stunden ermittelt und darauf basierend der Gesamtaufwand des jeweiligen Verfahrens errechnet.

#### 2.2.4.4 Vor-Ort-Analysen im BAMF und im Bundesverwaltungsamt

Das BAMF hat im Rahmen der Integrationskurse eine gesetzliche Koordinierungs- und Durchführungsfunktion, die aus § 1 IntV hergeleitet werden kann. Vor diesem Hintergrund hat Rambøll Management eine Analyse der **Integrationskurs-bezogenen Verwaltung** im BAMF mit folgenden Leitfragen durchgeführt:

- Welche Aufgaben des BAMF können direkt den Gesetzestexten entnommen werden?
- Welche Aufgaben werden darüber hinaus noch wahrgenommen?
- Inwieweit unterstützen letztgenannte Aufgaben eine effiziente und effektive Durchführung der Integrationskurse?
- Wie viel verwaltungsseitiger Aufwand liegt hinter den einzelnen Aufgaben?
- Wie effektiv und effizient werden die Aufgaben von den zugrunde liegenden Systemen (EDV) unterstützt?

Aufbauend auf einer Erfassung und Beschreibung der Aufgaben des BAMF in der Zentrale in Nürnberg sowie den 22 Außenstellen wurde im Anschluss die

Aufgabenumsetzung bzgl. einer effektiven und effizienten Durchführung der Integrationskurse bewertet.

Vor der Vor-Ort-Analyse selbst führte Rambøll Management einen Desk Research anhand von vorhandenen, relevanten Dokumenten durch. Dazu gehörten u.a.:

- Organigramme
- Stellenbeschreibungen
- Haushaltstitel-Aufstellungen
- Monatsübersichten zum Mittelabfluss
- Formulare zur Durchführung der Integrationskurse für die Kursträger
- Arbeitsanleitung InGe
- Statistik und Controllingdaten

Aufbauend auf den qualitativen und quantitativen Ergebnissen des Desk Research wurde ein strukturierter Interviewleitfaden für Expertengespräche entwickelt, welcher von Rambøll Management während der Organisationsuntersuchung im BAMF vom 18. bis 20. September 2006 eingesetzt wurde. Mit folgenden Referaten wurden anhand des Interviewleitfadens Expertengespräche geführt<sup>12</sup>:

- Referat 320 (Grundsatzangelegenheiten, fachliche Steuerung, Bewertungskommission)
- Referat 321 (pädagogische Konzeption, Zulassung von Lehrkräften und Akkreditierung von Einrichtungen)
- Referat 322 (Lehrkräftezulassung, Kurskontrolle, Datenmanagement InGe)
- Referat 323 (Finanz-Planung und Finanz-Controlling)
- Referat 312 (Regionalkoordination der Integration)

Die Ergebnisse der Expertengespräche wurden qualitativ und quantitativ ausgewertet und sowohl in die Gesamtevaluation als auch in die Analyse der Verfahren im BAMF einbezogen. Das BVA wurde ebenfalls mit derselben Methodik in einem fernmündlichen Verfahren in die Untersuchung einbezogen.

#### 2.2.4.5 IT-Analyse

Im Rahmen einer zweitägigen Vor-Ort-Analyse im BAMF ist das für die Integrationskurse verwendete Datenverarbeitungssystem „Integrationsgeschäftsdatei“ (*InGe*) untersucht worden. Ziel war es, den Aufbau und die Anwendung dieses Controllingsystems im Detail zu analysieren. Zu diesem Zweck führte Rambøll Management leitfadengestützte Interviews mit den Leiter/innen und ausgewählten Mitarbeiter/innen der folgenden Referate:

---

<sup>12</sup> In den meisten Fällen handelte es sich bei den Gesprächspartner/innen um die Referatsleitung sowie für die Fragestellung besonders relevante Mitarbeiter/innen.

- Referat 320 (Grundsatzangelegenheiten, fachliche Steuerung, Bewertungskommission)
- Referat 322 (Lehrkräftezulassung, Kurskontrolle, Datenmanagement InGe)
- Referat 323 (Finanz-Planung und Finanz-Controlling)
- Referat 224 (Statistik, Verbesserung der Erkenntnislage im Migrationsbereich)
- Referat 231 (IT-Software-Produktion und -Weiterentwicklung)

Im Mittelpunkt der Experteninterviews standen die Datenqualität und -sicherheit sowie der anfallende Verwaltungsaufwand bei der Dateneingabe und Auswertung. Darüber hinaus untersuchte Rambøll Management die Zufriedenheit mit den Analyse- und Steuerungsmöglichkeiten, die das Datenverarbeitungssystem bietet. In diesem Zusammenhang wurde auch erfasst, inwiefern die bisherigen Daten tatsächlich steuerungsrelevant für die Integrationskurse sind.

Zusätzlich zu den persönlichen Gesprächen im BAMF wurden gemeinsam mit den Mitarbeiter/innen des Referats 231 beispielhafte Datenabfragen in InGe vorgenommen, um die Nutzerfreundlichkeit und Analysemöglichkeiten zu beurteilen.

#### 2.2.4.6 Befragung der Institute der Zusatzqualifikation

Im Evaluationsverlauf zeigte sich, dass die Ausnahmeregelung bei der Lehrkräftezulassung und die damit verbundene Zusatzqualifikation wichtige Aspekte sind, die eine weitere Umsetzung der Integrationskurse beeinflussen werden. Um diesen Aspekt in die Evaluation aufzunehmen und im Gutachten Empfehlungen für die weitere Umsetzung der Integrationskurse geben zu können, führte Rambøll Management eine leitfadengestützte Telefonbefragung der Institute durch, die bisher eine Zulassung für die Durchführung der Zusatzqualifikation erhalten haben.<sup>13</sup>

#### 2.2.4.7 Regressionsanalyse des Kurserfolgs

Mit dem methodischen Ansatz der Regressionsanalyse sollten Determinanten des Kurserfolgs ermittelt werden, d. h. jene Bestimmungsmerkmale eines Teilnehmenden, die einen erfolgreichen Abschluss des Sprachteils des Integrationskurses auf dem vorgegebenen Sprachniveau B1 GERR wahrscheinlich machen.

Dafür bedarf es einer vertiefenden multivariaten statistischen Auswertung, um die Determinanten empirisch abzusichern. Mit Hilfe einer Regressions-

---

<sup>13</sup> Basis für die Befragung stellte die „Liste der Einrichtungen, an denen eine Zusatzqualifizierung absolviert werden kann“ (Stand: September 2006) des BAMF dar. Alle 13 dort verzeichneten Institutionen wurden befragt.

analyse können diejenigen Variablen, die mit der Zielerreichung B1 korrelieren nicht nur identifiziert, sondern deren Erklärungsbeitrag zum erfolgreichen Absolvieren des Sprachkurses auch statistisch quantifiziert werden.

Maßgeblich für die von Rambøll Management durchgeführte Regressionsanalyse sind teilnehmerbezogene Individualdaten aus dem Bestand des BAMF. Für die Erklärung des Kurserfolgs wurde in einem ersten Schritte ein Kausalmodell entwickelt. Dieses Kausalmodell definiert unabhängige Variablen, welche die abhängige Variable „Kurserfolg“ möglicherweise beeinflussen. Als unabhängige Variablen der Regressionsanalyse wurden gewählt:

- Alter
- Geschlecht
- Nationalität
- Muttersprache
- Schreibkundigkeit
- Bildungsniveau
- Sprachstand zu Beginn des Kurses
- Aufenthaltsdauer
- Aufenthaltsstatus
- Lernprogressionsstufe

Als Merkmal für den Kurserfolg sollte ursprünglich das erfolgreiche Bestehen der Prüfung zum „Zertifikat Deutsch“ dienen. Dieser Indikator war allerdings hinfällig, da keine Verknüpfung zwischen den Personenmerkmalen aus dem Datenbestand des BAMF und den individuellen Testergebnissen des Abschlusstests der WBT hergestellt werden konnte. Aus diesem Grund musste ein Ausweichindikator gewählt werden. Alternativ wurde von Rambøll Management daher die Teilnahme am Abschlusstest als abhängige Variable in das Erklärungsmodell aufgenommen. An dieser Stelle muss jedoch betont werden, dass es sich hierbei um eine Information handelt, die nicht unmittelbar mit dem erfolgreichen Abschluss eines Kurses in Verbindung gebracht werden kann. Da aber 73% der Prüfungsteilnehmer/innen die Prüfung auch bestehen, kann die Teilnahme an der Prüfung zumindest als guter Indikator für einen erfolgreichen Kursabschluss gelten.

Darüber hinaus setzte die Datenqualität der Daten des BAMF der Regressionsanalyse Grenzen. Personenmerkmale wie Sprachkenntnisse, Bildungsniveau sowie Schreibkundigkeit weisen einen hohen Anteil fehlender Einträge auf. Dies hat negative Auswirkungen auf die Modellgüte und die Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Identifikation der unabhängigen Variablen.

Um das Regressionsmodell zu berechnen, wurden zunächst die Variablen Geschlecht, Schreibkundigkeit, Bildungsniveau, Sprachstand zu Beginn des Kurses, Aufenthaltsstatus und Lernprogression dichotomisiert und somit den statistischen Prämissen des Analysemodells angepasst.<sup>14</sup> In der Analyse wurden 3.592 Fälle (Teilnehmer/innen) verarbeitet, alle anderen Teilnehmer/innen konnten aufgrund nicht durchgängig vollständiger Merkmale nicht berücksichtigt werden. Im Ergebnis kann das errechnete Modell ca. 20% der

---

<sup>14</sup> Backhaus 2003: 50.

Teilnahme am Abschlusstest erklären.<sup>15</sup> Dieser Wert ist nicht hinreichend groß, um valide Aussagen bzgl. der Determinanten der Teilnahme am Abschlusstest treffen zu können. Die Ergebnisse der Regressionsanalyse können aus statistischen Gründen daher nur als Hinweise auf einen möglichen Zusammenhang, nicht aber als sichere Aussagen über eindeutige Wirkungszusammenhänge interpretiert werden.

#### 2.2.5 *Phase V: Internationale Vergleichsanalyse*

Um die Suche nach Alternativen zur bisherigen Umsetzung auszuweiten, führte Rambøll Management eine internationale Vergleichsanalyse durch. Ziel der internationalen Vergleichsanalyse war es im Besonderen, alternative Formen der Organisation und der Finanzierung von Integrationskursen aufzuzeigen. Folgende Länder wurden im Rahmen der internationalen Vergleichsanalyse betrachtet:

- Österreich
- Die Niederlande
- Dänemark
- Schweden

Im Rahmen der internationalen Vergleichsanalyse hat Rambøll Management Literaturrecherchen zu den ausgewählten Ländern durchgeführt, die Länderniederlassungen von Rambøll Management in Dänemark und Schweden bei den Analysen eingebunden und leitfadengestützte Interviews mit Ministerien, Kommunen und Sprachkursträgern in den ausgewählten Ländern geführt. Die Vergleichsstudie wurde besonders auch als Quelle zur Formulierung alternativer Finanzierungsmodelle und -modalitäten für die Gutachtenerstellung verwandt.

#### 2.2.6 *Phase VI: Gutachtenerstellung*

Auf Basis der Evaluationsergebnisse und der Erkenntnisse der internationalen Vergleichsanalyse erstellte Rambøll Management ein Gutachten über Verbesserungspotenziale bei der Umsetzung der Integrationskurse.

Im Rahmen der Gutachtenerstellung wurden Handlungsfelder für die zukünftige Ausrichtung der Integrationskursumsetzung definiert und Handlungsempfehlungen auf diesen Feldern erarbeitet. Unter Einbeziehung ausgewählter Expert/innen hat Rambøll Management Entwicklungsszenarien entworfen und Modellrechnungen durchgeführt, welche die Handlungsempfehlungen untermauern. In diesem Sinne wurden für jede Handlungsempfehlung deren finanzielle Auswirkungen geprüft und die finanziellen Konsequenzen der je-

---

<sup>15</sup> korrigiertes  $R^2 = 0,193$

weiligen Systemoptimierung beziffert. Dies bezog sich sowohl auf Einsparpotenziale als auch auf zusätzlich entstehende Kosten.

Zur Gutachtenerstellung wurden die empirischen Befunde der Evaluation systematisch ausgewertet und nach Handlungsfeldern geclustert. Über diese Handlungsfelder wurden anschließend die im Rahmen der internationalen Vergleichsanalyse ermittelten alternativen Ausgestaltungen in anderen Ländern gelegt, bezüglich ihrer Anwendbarkeit auf Deutschland geprüft und im Rahmen einer Stärken-Schwächen-Analyse gegenüber dem derzeitigen System abgewogen. Ergänzt wurde dies durch systemimmanente Vorschläge, die Rambøll Management in den Tiefenanalysen bereits identifiziert und systematisch gesammelt hatte. Die sich aus diesem Vorgehen ergebenden Handlungsempfehlungen wurden in einer Reihe von Expertengesprächen reflektiert. Nach den Gesprächen wurden erste Modellrechnungen auf Basis der diesjährigen Teilnehmerzahlen, der ermittelten Verwaltungsaufwände und anderer Evaluationsergebnisse durchgeführt. Anschließend legte Rambøll Management einen Gutachtenentwurf vor, der in einem mehrtägigen Workshop mit den Mitgliedern der Bewertungskommission und der AG 1 des nationalen Integrationsplans auf ihre praktische Anwendbarkeit hin geprüft wurde. Abschließend überarbeitete Rambøll Management die Handlungsempfehlungen, führte die finalen Berechnungen durch und gewichtete die Vorschläge vor dem Hintergrund zur Verfügung stehender beschränkter Mittel.

### **3. Ergebnisse der Evaluation**

#### **3.1 Umsetzung der Integrationskurse**

In diesem Kapitel wird die Umsetzung der Integrationskurse im Hinblick darauf betrachtet, inwiefern bundesweit ein flexibles System von Kursmodulen mit unterschiedlichen Lernprogressionen besteht, das ein auf die individuellen Bedürfnisse der Migrant/innen zugeschnittenes Angebot an Kursen bietet. Ausgehend vom generellen Bedarf an Integrationskursen, der sich durch die ausgestellten Teilnehmerberechtigungen definiert, wird das Angebot dargestellt. Dabei werden sowohl Aspekte der Quantität als auch der Qualität betrachtet. Im Einzelnen können vor dem Hintergrund der Untersuchung Aussagen getroffen werden zu:

- Teilnehmereberechtigten
- Kursträgern und Trägerstruktur
- Lehrkräften und deren Qualifikation
- Kursangebot und Zustandekommen von Kursen
- Teilnehmer/innen in den Integrationskursen

Darüber hinaus werden in den folgenden Abschnitten die Rahmenbedingungen der Kursdurchführung, die eine entscheidende Rolle für den Erfolg der Integrationskurse spielen, betrachtet. Abschließend erfolgt eine Einschätzung des Erfolgs der Integrationskurse und der Erfolgsdeterminanten.

##### *3.1.1 Teilnehmereberechtigte*

Bis zum 30. September 2006 haben den Daten des BAMF zufolge seit Einführung der Integrationskurse 322.311 Personen eine Berechtigung zur Teilnahme an einem Integrationskurs erhalten. Den größten Anteil der Teilnehmereberechtigten machen Altzuwander/innen ohne Verpflichtung mit rund 46 Prozent aus. Zusätzlich wurden 33.613 schon länger in Deutschland lebende Migrant/innen von den Ausländerbehörden zu einer Kursteilnahme verpflichtet, was einem Anteil von 10,4% an den ausgestellten Berechtigungen entspricht. Die Zahl neu eingereister Ausländer/innen mit Teilnahmeanspruch lag insgesamt bei 104.268. Ihr Anteil am Gesamtvolumen der Teilnehmereberechtigten beträgt 32,4%. Hiervon wurden mehr als zwei Drittel auf Grund fehlender oder unzureichender Sprachkenntnisse zur Teilnahme an einem Integrationskurs verpflichtet. Die Zahl der berechtigten Spätaussiedler/innen lag bei 36.826.

**Tabelle 1: Teilnehmerberechtigungen und Aufenthaltsstatus**

Aufenthaltsstatus – berechnigte Teilnehmer/innen	Anzahl	Prozent
Altzuwander/innen (nicht verpflichtet)	147.604	45,8%
Neuzuwander/innen	104.268	32,4%
Spätaussiedler/innen	36.826	11,4%
Altzuwander/innen (verpflichtet)	33.613	10,4%
<b>Gesamt</b>	<b>322.311</b>	<b>100,0%</b>

Quelle: Daten des BAMF (Stand: 30.09.2006)

Insgesamt wurden 108.059 Personen zur Teilnahme an einem Integrationskurs verpflichtet. Dies entspricht einem Anteil an 33,4% der Teilnahmeberechtigten. Am häufigsten wurden Verpflichtungen in Bayern, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Hamburg ausgesprochen, sie liegen hier bei etwa 30% der Gesamtteilnehmerzahl. Die folgende Tabelle 2 stellt das Verpflichtungsverhalten der Länder im Überblick dar.<sup>16</sup> Unter Berücksichtigung des Aufenthaltsstatus zeigt sich, dass im Vergleich mit den anderen Bundesländern in Hessen und Sachsen ein besonders hoher Anteil der berechtigten Altzuwander/innen verpflichtet wird. Im Hinblick auf die Neuzuwander/innen weisen Bayern, Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Hessen prozentual die höchsten Verpflichtungszahlen auf.

**Tabelle 2: Verpflichtungsverhalten der Länder**

Bundesland	Anteil der Verpflichtungen an allen Berechtigungen	Anteil verpflichteter Neuzuwander/innen (an allen berechtigten Neuzuwander/innen)	Anteil verpflichteter Altzuwander/innen (an allen berechtigten Altzuwander/innen)
Baden-Württemberg	30%	59,9%	5,9%
Bayern	33%	85,7%	2,5%
Berlin	15%	70,5%	17,4%
Brandenburg	17%	76,9%	16,1%
Bremen	16%	86,2%	2,9%
Hamburg	34%	69,5%	14,2%
Hessen	30%	83,7%	23,7%
Mecklenburg-Vorpommern	20%	56,8%	9,2%
Niedersachsen	32%	83,5%	18,2%
Nordrhein-Westfalen	32%	83,0%	17,9%
Rheinland-Pfalz	25%	74,5%	12,1%
Saarland	15%	72,6%	11,9%
Sachsen	23%	7,6%	22,4%
Sachsen-Anhalt	19%	67,5%	9,3%
Schleswig-Holstein	23%	50,3%	8,1%
Thüringen	21%	63,7%	6,9%

Quelle: Daten des BAMF (Stand: 21.09.2006)

<sup>16</sup> Da eine Differenzierung des Verpflichtungsverhaltens nach Bundesländern basierend auf allen berechtigten Personen im Datensystem des BAMF (Stand: 21.09.2006) nicht ohne weiteres möglich ist, berücksichtigt die Abbildung nur Personen, die bereits einen Kursträger gewählt haben. Die Grundgesamtheit dieser Personen umfasst 219.973.

### 3.1.2 Träger und Trägerstruktur

Insgesamt haben seit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes mehr als zweitausend Träger durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge eine Zulassung für die Durchführung der Integrationskurse erhalten. Zwei Drittel dieser zugelassenen Träger haben bis zum jetzigen Zeitpunkt Kurse durchgeführt und die Hälfte der Träger hat im laufenden Kalenderjahr einen Integrationskurs begonnen oder abgeschlossen. Die Ergebnisse der Kursträgerbefragung zeigen, dass eine vorherige Erfahrung mit Sprachkursen einen entscheidenden Einfluss darauf hat, ob ein zugelassener Träger tatsächlich Integrationskurse anbietet. Etwa 80% der Kursträger mit mindestens 10-jähriger Erfahrung in der Durchführung von Sprachkursen führen derzeit Integrationskurse durch, während demgegenüber nur 40% der Träger ohne vorherige Sprachkuserfahrung einen Kurs anbieten.<sup>17</sup>

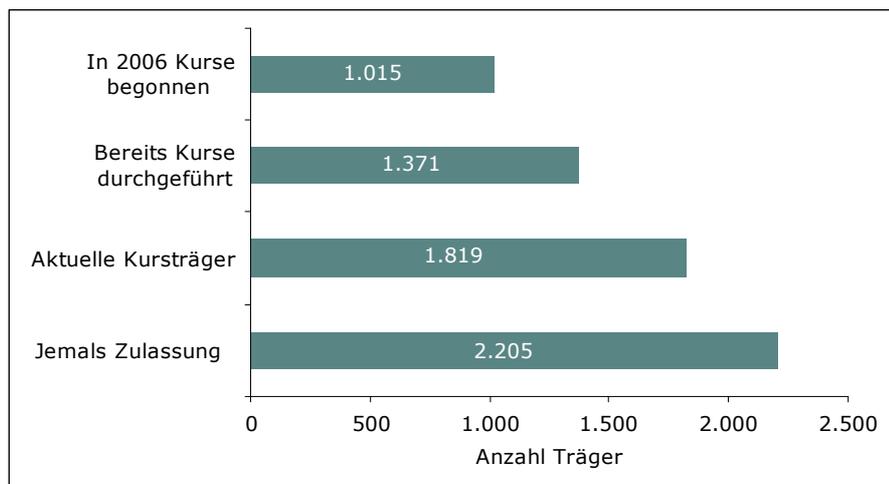
Um ein flächendeckendes Angebot an Integrationskursen ab dem 1. Januar 2005 sicherzustellen, wurde für das Jahr 2005 ein vereinfachtes Zulassungsverfahren mit Übergangsregelungen für die Träger umgesetzt. Dies führte dazu, dass sehr viele Träger eine Zulassung erworben haben, um im Laufe des Jahres bei entsprechender Nachfrage einen Integrationskurs anzubieten. Allerdings hat ein hoher Anteil an Trägern (38%), die jemals über eine Zulassung verfügten, bisher keinen Kurs durchgeführt. Etwa 460 Kursträger hatten nach der Zulassung in 2005 keine erneute Zulassung für 2006 beantragt. Die Zahl der abgelehnten Anträge auf Zulassung lag bis zum September 2006 im einstelligen Bereich (in absoluten Zahlen).

Derzeit verfügen etwa 1.800 Träger über eine Zulassung, davon begannen etwa 1.000 Träger bereits im Jahr 2006 einen Kurs. Diese Diskrepanz zwischen der Anzahl aktueller Trägern und der Durchführung von Integrationskursen kommt unter anderem dadurch zustande, dass viele Träger aktuell noch Kurse durchführen, die bereits im Jahr 2005 begonnen haben.

---

<sup>17</sup> Die hier dargestellten Prozentwerte beruhen auf den Antworten der Kursträger im Rahmen der Kursträgerbefragung. Insgesamt antworteten 1.288 Träger auf die Frage nach vorherigen Erfahrungen.

**Abbildung 4: Trägerzulassung und Kursdurchführung**



Quelle: Daten des BAMF (Stand: 21.09.2006)

In Bezug auf eine regionale Verteilung zeigt sich, dass bundesweit Kursträger tätig sind. Besonders viele Träger sind in Regionen mit hoher Ausländerquote aktiv. So hat z. B. Nordrhein-Westfalen als Bundesland mit der höchsten Zahl an ausländischen Einwohnern/innen auch den höchsten Trägeranteil: Hier befinden sich mehr als ein Fünftel aller Kursträger. Danach kommen Bayern und Baden-Württemberg. Nur etwa 20% der Träger stammen aus den neuen Bundesländern (ohne Berlin).

**Tabelle 3: Verteilung zugelassener Träger nach Bundesländern**

Bundesland	Anzahl	Prozent
Nordrhein-Westfalen	376	20,7%
Bayern	259	14,2%
Baden-Württemberg	231	12,7%
Hessen	130	7,1%
Niedersachsen	126	6,9%
Sachsen	110	6,0%
Berlin	105	5,8%
Rheinland-Pfalz	100	5,5%
Sachsen-Anhalt	65	3,6%
Thüringen	66	3,6%
Schleswig-Holstein	52	2,9%
Mecklenburg-Vorpommern	48	2,6%
Brandenburg	46	2,5%
Hamburg	44	2,4%
Saarland	41	2,3%
Bremen	20	1,1%
<b>Gesamt</b>	<b>1.819</b>	<b>100,0%</b>

Quelle: Daten des BAMF (Stand: 30.09.2006)

Laut den Daten des BAMF sieht die Verteilung der Trägergruppen wie folgt aus: Die VHS stellt mit 27% die größte Gruppe dar, dann folgen die Sprach-

und Fachschulen mit 18% und die Bildungswerke/-stätten mit 17%. Wie die Befragung der Kursträger ergab, lassen sich in Bezug auf die Trägergröße zwei Hauptgruppen unterscheiden. Während etwa 25% der Träger mehr als 100 Mitarbeiter/innen beschäftigen, sind bei 30% der Kursträger lediglich bis zu 10 Mitarbeiter/innen tätig.

**Tabelle 4: Firmenart der zugelassenen Träger**

Firmenart	Anteil
VHS, kommunale Einrichtungen	26,8%
Sprach-/Fachschulen	17,9%
Bildungswerke/-stätten	16,9%
Initiativgruppen	15,6%
Katholische Trägergruppen	3,8%
Internationaler Bund	3,8%
Betr./überbetr. Aus-/Fortbildungsstätte	3,7%
Freie Trägergruppen	3,5%
Arbeiterwohlfahrt (AWO)	2,2%
Evangelische Trägergruppen	2,0%
Ausl. Organisationen	1,2%
Deutsch-ausländische Organisationen	1,1%
Kommunale Einrichtungen	1,0%
Sonstige Trägergruppen	0,4%

Quelle: Daten des BAMF (Stand: 21.09.2006)

In der von Rambøll Management durchgeführten Kursträgerbefragung gaben 71% der Träger an, neben den Integrationskursen noch andere Sprachkurse anzubieten. Das Verhältnis von Sprachkursen zu anderen Angeboten variiert in Abhängigkeit von der Trägerart. Beispielsweise führen beinahe alle Volkshochschulen (97%) auch andere Sprachkurse durch. Etwa zwei Drittel der Träger bieten zudem allgemeine Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung an.

### 3.1.3 Lehrkräfte und Lehrkräftequalifikation

In den von Rambøll Management geführten Experteninterviews wiesen die Fachleute ausdrücklich darauf hin, dass die formale Qualifikation der Lehrkräfte einen entscheidenden Einfluss auf die Qualität des Unterrichts hat. Allerdings spielen eine Reihe von weiteren Faktoren wie die Motivation der Lehrkräfte, die Unterrichtshäufigkeit, kontinuierliche Fortbildungen und Reflexionsmöglichkeiten eine wichtige Rolle für die Unterrichtsqualität. Die Aspekte Lehrkräftequalifikation, Fort- und Weiterbildung und Motivation der Lehrkräfte konnten in der Evaluation durch die Kursträgerbefragung und Vor-Ort-Analysen näher untersucht werden.

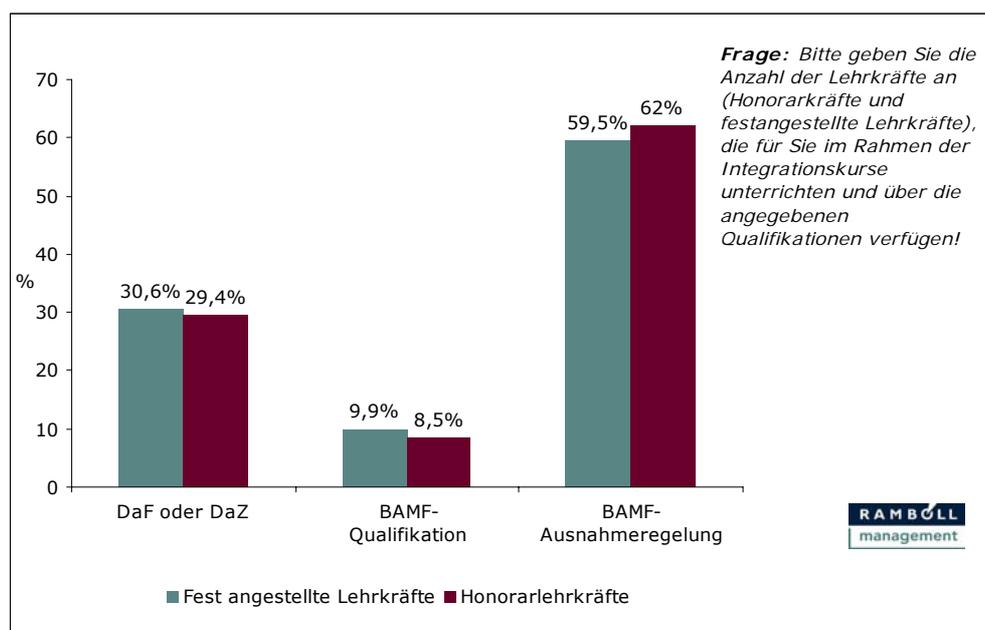
### 3.1.3.1 Qualifikation der Lehrkräfte für die Sprachkurse

In der Integrationskursverordnung werden Qualifikationsanforderungen an Lehrkräfte festgelegt. Ziel dieser Festlegung ist es, die Qualität des Unterrichts durch gut ausgebildete Lehrkräfte zu garantieren. Ab Januar 2010 sollen nur noch Lehrkräfte unterrichten, die einen DaF/DaZ-Abschluss gemäß § 15 Abs. 1 IntV besitzen oder an einer vom Bundesamt vorgegebenen Qualifizierung gemäß § 15 Abs. 2 IntV teilgenommen haben.

Im Rahmen der Lehrkräftezulassung wurden bisher nach Auskunft des Bundesamtes 11.781 Zulassungsanträge gestellt, über 10.800 Zulassungsanträge wurde positiv entschieden (Stand: 08.11.2006). Ca. 3.800 der antragstellenden Lehrkräfte haben eine Zulassung gem. § 15 Abs. 1 IntV erhalten (DaF/DaZ), während etwas über 7.000 Lehrkräfte gem. § 15 Abs. 3 IntV auf Basis der Ausnahmeregelung zugelassen wurden.

Um ein differenziertes Bild der Qualifikationsniveaus der derzeit eingesetzten Lehrkräfte zu zeichnen, wurden diese im Rahmen der Trägerbefragung getrennt für Honorarkräfte und Festangestellte erfragt. Es zeigt sich, dass ein hoher Anteil der eingesetzten Lehrkräfte nicht über einen Abschluss in Deutsch als Fremdsprache bzw. Deutsch als Zweitsprache verfügt. So besitzen lediglich 31% der fest angestellten Lehrkräfte und 30% der Honorarkräfte eine derartige Qualifikation. Ein kleiner Teil der Lehrkräfte (fest angestellte: 10%, Honorarkräfte: 8%) hat an einer vom BAMF genehmigtem Zusatzqualifikation teilgenommen, während 59% bzw. 62% der Lehrkräfte auf Basis einer vom BAMF getroffenen Ausnahmeregelung tätig sind (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5: Qualifikation der Lehrkräfte



Einerseits ist damit festzustellen, dass derzeit ausreichendes Personal über die drei Qualifikationsmöglichkeiten zur Verfügung steht, andererseits sind die Ausnahmeregelungen zeitlich begrenzt. Angesichts des hohen Anteils von Lehrkräften, die unter die Ausnahmeregelungen fallen, zeichnet sich damit ein erheblicher Bedarf an zusätzlichen Qualifizierungsmaßnahmen ab.

In den Vor-Ort-Analysen konnte eine gewisse Zurückhaltung auf Seiten der Lehrkräfte im Hinblick auf die Absolvierung eines DaF/DaZ-Abschlusses festgestellt werden. Dafür konnten durch die qualitativen Interviews verschiedene Gründe festgestellt werden. Zum einen existiert kein flächendeckendes Angebot an Qualifizierungsmaßnahmen. Die geringe Zahl an Anbietern im Bundesgebiet führt dazu, dass die Lehrkräfte lange Fahrzeiten und die damit verbundenen Kosten auf sich nehmen müssten. Im Hinblick auf andere Fort- und Weiterbildungen hat sich gezeigt, dass hier in der Regel die Teilnahmegebühren und Fahrtkosten von den Lehrkräften selbst gezahlt werden. Etwa ein Viertel der Träger übernimmt die Gebühren für Festangestellte vollständig und fünf Prozent anteilig, während ein Fünftel der besuchten Träger die Fort- und Weiterbildungskosten auch für Honorarkräfte vollständig übernimmt bzw. 15% sie anteilig übernehmen. Zum anderen bestehen im Hinblick auf die Motivation für eine Zusatzausbildung auf Seiten der Lehrkräfte in Abhängigkeit von Lehrerfahrung und Alter große Unterschiede. Während bei den jungen Lehrkräften eher ein hohes Interesse an einer zusätzlichen Qualifikation und an Fortbildung besteht, zeigen die etablierten Lehrkräfte eine geringe Motivation. Bei den etablierten Lehrern besteht zudem die Annahme, aufgrund langer Lehrerfahrung nicht mehr in hinreichendem Maße von der Ausbildung profitieren zu können. Darüber hinaus wird eine umfangreiche Zusatzausbildung wenige Jahre vor Ende der beruflichen Laufbahn häufig nicht als notwendig gesehen.

Für die Zulassung als Lehrkraft sowie die Teilnahme an einer Lehrkräftezusatzqualifikation ist ein Sprachstandsniveau von mindestens C1 GERR erforderlich, dass ggf. durch ein Zertifikat nachgewiesen werden muss. Allerdings wird in der Praxis das Sprachstandniveau der Lehrkräfte in den Integrationskursen, bspw. im Rahmen von Vor-Ort-Kontrollen durch die Regionalkoordinatoren, nicht in hinreichendem Maße geprüft. In den Vor-Ort-Analysen von Rambøll Management gab es daher vereinzelt Hinweise darauf, dass nicht alle Lehrkräfte über hinreichende Deutschkenntnisse verfügen und nicht fehlerfrei Deutsch sprechen können. Ebenso berichten einige der von Rambøll Management interviewten Träger der Zusatzausbildung, dass nicht alle Qualifizierungsinteressierten über Deutschkenntnisse auf C1-Niveau verfügten.

### 3.1.3.2 Fort- und Weiterbildung der Lehrkräfte

Die Situation hinsichtlich der allgemeinen Fort- und Weiterbildung der Lehrkräfte konnte in der Trägerbefragung und den Vor-Ort-Analysen erfasst werden. Dabei wurden die Träger danach befragt, ob und ggf. wie häufig sie ihre

Lehrkräfte fortbilden. Die Ergebnisse der Kursträgerbefragung zeigen, dass 80% der befragten Kursträger ihre Lehrkräfte weiter- und fortbilden. Die folgende Tabelle schlüsselt für diese Kursträgergruppe auf, wie häufig Honorarkräfte und fest angestellte Lehrkräfte weitergebildet werden.

**Tabelle 5: Häufigkeit von Fort- und Weiterbildungen**

	Honorarkräfte	Fest angestellte Lehrkräfte
einmal pro Jahr	37,7%	33,0%
zweimal pro Jahr	30,5%	26,6%
öfter als zweimal pro Jahr	21,9%	30,5%
seltener als einmal pro Jahr	9,9%	9,9%

Quelle: Kursträgerbefragung

Dieses Bild der Befragungsergebnisse deckt sich im Wesentlichen mit den Angaben der Lehrkräfte und Trägern in den Vor-Ort-Analysen. Etwa 70% der interviewten Lehrkräfte berichten, dass sie an Fortbildungen teilnehmen, die bei etwa der Hälfte dieser Lehrkräfte von den Trägern zumindest teilweise finanziert werden. Insgesamt 20 (25%) der besuchten Kursträger bezahlen die Weiterbildungsmaßnahmen ihrer festangestellten Lehrkräfte und 15 Träger kommen auch für Kosten der Weiterbildung ihrer Honorarkräfte auf.

### 3.1.3.3 Qualifikation der Lehrkräfte für den Orientierungskurs

Der Orientierungskurs ist bisher weder Bestandteil der Zusatzqualifikation für Lehrkräfte, noch existieren standardisierte Fortbildungsangebote. Wie die Vor-Ort-Analysen zeigen, führt dies bei einigen Lehrkräften zu einer Überforderung und nach ihrer eigenen Einschätzung zu einer niedrigen Qualität des Unterrichts im Orientierungskurs.

Die Lehrkräfte geben an, dass es insbesondere in Kursen mit langsamer Progression, in denen auch nach 600 Stunden die Mehrzahl der Teilnehmer/innen nicht das Sprachniveau B1 erreicht hat, eine besondere Herausforderung darstellt, die komplexen Unterrichtsinhalte zu vermitteln. Hierfür wären zum einen besondere didaktische Methoden sowie zum anderen sehr gute Fachkenntnisse und ein tiefes Verständnis der Unterrichtsinhalte erforderlich. Diese Voraussetzungen können jedoch nicht alle Lehrkräfte erfüllen.

### 3.1.4 Integrationskurse und deren Zustandekommen

Seit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes haben bislang 13.939 Integrationskurse begonnen. Überwiegend handelt es sich hierbei um allgemeine Integrationskurse. Zielgruppenspezifische Integrationskurse machen rund zehn Prozent der Integrationskurse aus.

**Tabelle 6: Kursanzahl**

Kursart	Anzahl	Prozent
Allgemeine Kurse	12.245	87,8%
Eltern- bzw. Frauenkurse	839	6,0%
Alphabetisierungskurse	695	5,0%
Jugendkurse	160	1,2%
<b>Gesamt</b>	<b>13.939</b>	<b>100,0%</b>

Quelle: Daten des BAMF (Stand: 21.09.2006)

#### 3.1.4.1 Zustandekommen von Kursen

Wie die Ergebnisse der Trägerbefragung zeigen, haben die regionalen Rahmenbedingungen einen entscheidenden Einfluss auf das Zustandekommen von Kursen. So gaben 17,4% der befragten Kursträger an, bislang noch keine Kurse durchgeführt zu haben. Als mit Abstand häufigster Grund hierfür wurde von 70% der betroffenen Träger genannt, dass keine ausreichende Zahl von Teilnehmer/innen erreicht worden sei. Hauptsächliche Ursachen waren nach Angaben der Träger in diesem Zusammenhang die geringe Zahl potenzieller Teilnehmer/innen in der Region (von 58,8% der Träger genannt) sowie die große Anzahl von Kursanbietern in der Region (63,1%), die wiederum die durchschnittliche Anzahl an Teilnehmer/innen je Träger reduzieren. Diese Befragungsergebnisse konnten durch die Vor-Ort-Analysen bestätigt werden. Es zeigte sich, dass die Kurse in Abhängigkeit von Angebot und Nachfrage in der Region mit einer sehr unterschiedlichen Zahl von Teilnehmer/innen begonnen werden. In den Vor-Ort-Analysen lag die Anfangsangszahl zwischen 6 bis 23 Teilnehmenden.

Sowohl die Ergebnisse der Trägerbefragung als auch die Vor-Ort-Analysen legen darüber hinaus nahe, dass vergleichsweise günstige Voraussetzungen für das Zustandekommen von Integrationskursen in Gebieten mit hoher Bevölkerungsdichte sowie einem hohen Anteil von Ausländer/innen an der Bevölkerung bestehen. Allerdings existiert in diesen Regionen häufig auch eine große Zahl von Kursanbietern. Große Träger, die insgesamt eine höhere Zahl von Kursteilnehmer/innen aufweisen, sind dabei tendenziell eher in der Lage, eine ausreichende Zahl von Teilnehmer/innen zu erreichen, um Integrationskurse einrichten zu können.

Die Wartezeit auf einen Kurs ist für potenzielle Teilnehmer/innen ebenso von der Bevölkerungsdichte und der Konkurrenz unter den Trägern abhängig. Während in Metropolen ein Kursbeginn – mit Ausnahme der spezifischen Zielgruppenkurse – innerhalb einiger Wochen möglich ist, beträgt die durchschnittliche Wartezeit in ländlichen Räumen oder Regionen mit niedrigem Ausländeranteil i. d. R. zwischen drei und sechs Monaten. Wie sehr die Konkurrenz unter den Trägern in einigen Regionen einen zügigen Kursbeginn erschwert, wurde in den Vor-Ort-Analysen deutlich. In den Regionen mit hoher Konkurrenzsituation sammeln die Träger die Berechtigungsscheine

potenzieller Teilnehmer/innen, auch wenn es absehbar ist, dass sie aufgrund zu geringer Teilnehmerzahl in den nächsten Wochen bzw. Monaten keinen Kurs anbieten werden. In den Fallstudien berichten Teilnehmer/innen daher auch immer wieder von ihren Schwierigkeiten, die Träger<sup>18</sup> zu einer Herausgabe der Berechtigungsscheine zu bewegen, um an einem früher beginnenden Kurs eines anderen Trägers teilzunehmen.

Regional- und trägerspezifische Faktoren haben insbesondere Auswirkungen auf das Zustandekommen zielgruppenspezifischer Kurse. Die Ergebnisse der Trägerbefragung und der Vor-Ort-Analysen zeigen deutlich, dass das Ziel, Kurse für spezielle Zielgruppen anzubieten, nur teilweise erreicht wurde. Dies trifft insbesondere auf das Kursangebot für unterschiedliche Lerngeschwindigkeiten zu, die lediglich von 33 Trägern (41%) in den Vor-Ort-Analysen angeboten werden. Dabei ist eine gezielte Kurszusammensetzung nach unterschiedlichen Lerngeschwindigkeiten für Träger in ländlichen Regionen sowie für sehr kleine Träger mit besonderen Schwierigkeiten verbunden.

#### 3.1.4.2 Kurse für spezielle Zielgruppen

Das Kursangebot stimmt damit insgesamt nicht optimal mit dem vorhandenen Bedarf an speziellen Kursen überein. Besonders deutlich wird dies im Hinblick auf die Jugendkurse. Insgesamt sind 16% der Teilnehmer/innen der besuchten allgemeinen Integrationskurse unter 25 Jahren.<sup>19</sup> Nach den Daten des BAMF macht der Anteil der Jugendkurse jedoch nur 1,2% aller Integrationskurse aus. In den Vor-Ort-Analysen war dieses Angebot im Wesentlichen auf Metropolregionen beschränkt (zu 85%). Die Notwendigkeit von Jugendkursen wird von vielen Akteuren in den Vor-Ort-Analysen betont, diese müssten jedoch in ihrem Umfang und ihrer Konzeption neu gestaltet werden, sodass sie den Bedarfslagen der Jugendlichen stärker gerecht werden und einen besonderen Fokus auf berufliche Integration legen.

Ebenso ist festzustellen, dass der Bedarf an Alphabetisierungskursen größer ist als das tatsächliche Angebot. Um das Verhältnis von Angebot und Nachfrage bezüglich der Alphabetisierungskurse zu bestimmen, hat Rambøll Management die Kursträger in der Befragung danach befragt, ob sie Teilnehmer/innen in ihren Kursen unterrichten, die

- nicht alphabetisiert sind,
- nicht in lateinischer Schrift alphabetisiert sind oder
- nicht ausreichend alphabetisiert sind, um den Kursen zu folgen.

824 Kursträger haben auf diese Frage geantwortet. Von diesen 824 Kursträgern gaben 52% an, Teilnehmer/innen in ihren Kursen zu unterrichten, die

---

<sup>18</sup> Immerhin sieben der besuchten Träger in den Vor-Ort-Analysen geben an, die Scheine i. d. R. länger als drei Monate zu behalten.

diesen Kriterien entsprechen. Insgesamt sind – wie bereits in Kapitel 3.1.4 dargestellt – jedoch nur fünf Prozent der Integrationskurse Alphabetisierungskurse. Zudem zeigten die Vor-Ort-Analysen, dass in lediglich 50% der untersuchten Regionen Alphabetisierungskurse angeboten wurden. Daher sind zuweilen Analphabet/innen auch in normalen Integrationskursen zu finden. Hier ziehen sie viel Aufmerksamkeit der Lehrkräfte auf sich und erhalten zudem noch immer nicht die Förderung, die sie benötigen.

Hinsichtlich der Frauenkurse konnte in den Vor-Ort-Analysen festgestellt werden, dass diese in etwa 60% der untersuchten Regionen angeboten werden. Vor allem in ländlichen Regionen kommen diese Kurse aufgrund von geringer Teilnehmeranzahl nur selten zustande. Etwa ein Viertel der Teilnehmer/innen der allgemeinen Integrationskurse gab in der Teilnehmerbefragung während der Vor-Ort-Analysen an, an einem Frauenkurs interessiert zu sein.

#### 3.1.4.3 Angebotstransparenz

Ein Faktor, der das Zustandekommen der Kurse beeinflusst, ist die Transparenz für potenzielle Teilnehmer/innen hinsichtlich des aktuellen Angebots und Zustandekommens von geeigneten Kursen. Insgesamt kann das Angebot in der Hälfte der untersuchten Regionen als transparent beurteilt werden. In vielen Regionen sind gute Informationsbroschüren verfügbar. Zudem finden häufig die Trägerlisten des BAMF Verwendung, die jedoch für die Teilnehmer/innen oft unübersichtlich sind, da alle Träger mit aktueller Zulassung aufgeführt werden und von denen einige allerdings keine Kurse anbieten. Weitere wichtige Instrumente bei der Kursfindung – so die Ergebnisse der Teilnehmerbefragung in den Vor-Ort-Analysen – sind Mund-zu-Mund-Propaganda (36% der Teilnehmer/innen kommen so in die Kurse) und Empfehlungen der ARGE n und Ausländerbehörden (33% der Teilnehmer/innen kommen so in die Kurse). Ein weiteres Kriterium für die Wahl des Kurses war zudem offenbar die Erreichbarkeit des Trägers (dieser Aspekt war immerhin entscheidend für knapp 20% der Teilnehmer/innen). In etwa 20% der besuchten Regionen war das Kursangebot intransparent, sodass potenzielle Teilnehmer/innen große Schwierigkeiten hatten, einen Träger, der zeitnah einen passenden Kurs anbietet, in Wohnortnähe zu finden.

Eine andere Möglichkeit, das Zustandekommen von Kursen auch bei geringen Anmeldezahlen zu ermöglichen, liegt sicherlich in der Kooperation zwischen den Trägern (vgl. Kapitel 3.1.4.1). So könnte die gegenseitige Zuweisung von Teilnehmer/innen seitens der Träger dazu beitragen, dass Kurse zügig begonnen und durchgeführt werden.

---

<sup>19</sup> Datenquelle: Teilnehmerbefragung in den Vor-Ort-Analysen.

### 3.1.5 Teilnehmer/innen der Integrationskurse

Von den 322.311 berechtigten Personen haben nach Systemstand 21.09.2006 insgesamt 219.973<sup>20</sup> Personen mit dem Besuch eines Integrationskurses begonnen. Den größten Anteil hatten dabei die Altzuwander/innen mit etwas mehr als 60% aller Teilnehmenden.

**Tabelle 7: Aufenthaltsstatus der Kursteilnehmer/innen**

Aufenthaltsstatus – Kursteilnehmer/innen	Anzahl	Prozent
Altzuwander/innen (nicht verpflichtet)	111.956	50,9%
Neuzuwander/innen	57.299	26,0%
Spätaussiedler/innen	29.772	13,5%
Altzuwander/innen (verpflichtet)	20.946	9,5%
<b>Gesamt</b>	<b>219.973</b>	<b>100,0%</b>

Quelle: Daten des BAMF (Stand: 21.09.2006)

Die Verteilung der Kursteilnehmer/innen auf die Bundesländer entspricht in etwa der allgemeinen Bevölkerungsverteilung in Deutschland. Aus den Daten des BAMF geht hervor, dass mehr als ein Fünftel aller Kursteilnehmer/innen in Nordrhein-Westfalen einen Kurs besucht, dahinter kommen Bayern und Baden-Württemberg. Die wenigsten Teilnehmenden besuchen Kurse in den neuen Bundesländern (ohne Berlin). In den neuen Bundesländern liegt der Anteil an Spätaussiedler/innen unter den Teilnehmenden bei etwa einem Viertel und ist damit vergleichsweise hoch. Der Prozentsatz an Altzuwander/innen ist in diesen Ländern hingegen am geringsten. Berlin, Hamburg und Bremen weisen wiederum den größten Anteil an Altzuwander/innen als Teilnehmende auf.

**Tabelle 8: Anteil der Teilnehmer/innen nach Aufenthaltsstatus und Bundesland**

	Neuzuwander/-innen	Altzuwander/-innen	Spätaussiedler/innen
Baden-Württemberg	27,6%	59,2%	13,1%
Bayern	31,5%	55,1%	13,4%
Berlin	15,6%	77,4%	7,0%
Brandenburg	23,8%	50,2%	26,0%
Bremen	16,8%	76,0%	7,2%
Hamburg	20,5%	72,8%	6,8%
Hessen	31,5%	55,9%	12,6%
Mecklenburg-Vorpommern	28,1%	48,4%	23,5%
Niedersachsen	24,6%	59,3%	16,1%
Nordrhein-Westfalen	26,8%	60,4%	12,8%
Rheinland-Pfalz	23,6%	61,6%	14,8%
Schleswig-Holstein	18,7%	64,5%	16,8%
Saarland	28,0%	46,6%	25,4%

<sup>20</sup> Daten des BAMF, Stand: 21.09.2006.

Sachsen	29,5%	45,8%	24,7%
Sachsen-Anhalt	21,3%	65,2%	13,5%
Thüringen	28,3%	43,1%	28,6%

Quelle: Daten des BAMF (Stand: 21.09.2006)

Staatsangehörige der Türkei stellen die größte Gruppe der Teilnehmenden dar, gefolgt von Personen der Russischen Föderation. Tabelle 9 stellt – basierend auf den Daten des BAMF – die zehn Hauptgruppen von Teilnehmenden nach ihren Herkunftsländern dar. Alle anderen Herkunftsländer umfassen jeweils weniger als 2% aller Teilnehmer/innen. Diese recht heterogene Verteilung der Teilnehmer/innen in Bezug auf die jeweiligen Herkunftsländer zeigte sich auch in den Vor-Ort-Analysen.

**Tabelle 9: Teilnehmergruppen nach Herkunftsländern – ohne Spätaussiedler/innen**

Herkunftsländer	Prozent
Türkei	23,1%
Russische Föderation	16,1%
Ukraine	6,7%
Kasachstan	6,7%
Albanien	3,3%
Irak	2,6%
Serbien und Montenegro	2,5%
Thailand	2,2%
Iran	2%
Vietnam	2%
Sonstige	32,8%

Quelle: Daten des BAMF (Stand: 21.09.2006)

90% und damit die überwiegende Mehrheit der Kursteilnehmer/innen hat an einem allgemeinen Integrationskurs teilgenommen. Kurse für spezielle Zielgruppen, wie Alphabetisierungs-, Jugend- sowie Eltern- bzw. Frauenintegrationskurse, die von der Integrationskursverordnung vorgesehen werden, besuchen hingegen wesentlich weniger Teilnehmer/innen. Die im vorangehenden Abschnitt beschriebene geringere Bedeutung von Integrationskursen für spezielle Zielgruppen bestätigt sich auch mit Blick auf die Teilnehmerzahlen.

**Tabelle 10: Kursteilnehmer/innen nach Kursarten**

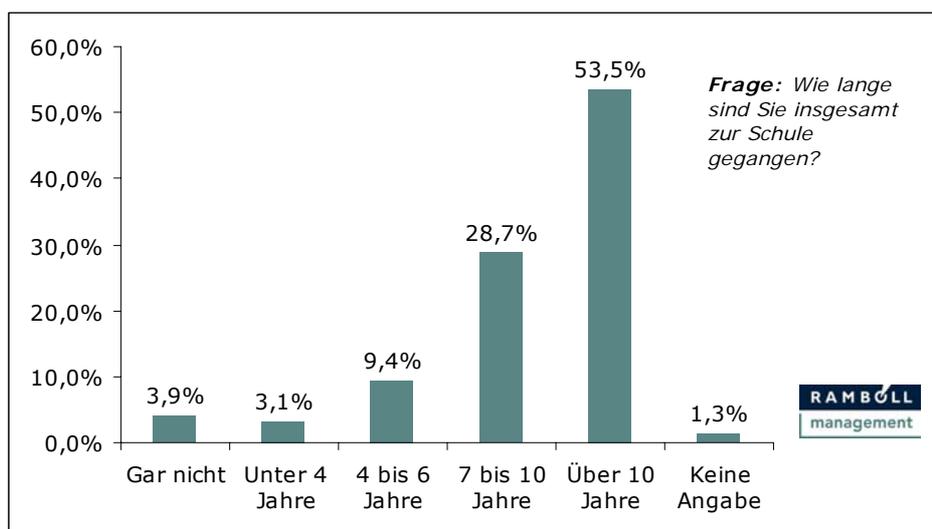
Kursart	
Kursteilnehmer/innen in Kursen allgemein	186.588
Kursteilnehmer/innen in Frauen-/Elternkursen	15.083
Kursteilnehmer/innen in Alphabetisierungskursen	8.532
Kursteilnehmer/innen in Jugendkursen	3.907
Fehlend	5.863
<b>Gesamt</b>	<b>219.973</b>

Quelle: Daten des BAMF (Stand: 21.09.2006)

Bis zum Systemstand 21. September 2006 wurden in den Daten des BAMF 80.700 Personen geführt, die den Orientierungskurs beendet hatten. Da das Controlling-System des BAMF keine unmittelbaren Aussagen zum Abschluss eines Integrationskurses eines Teilnehmers bzw. einer Teilnehmerin erlaubt, wird das Ende des Orientierungskurses als Indikator für den Kursabschluss verwendet.

Im Hinblick auf den Bildungsstand der Teilnehmer/innen zeigte sich in den Kursen, die während der Vor-Ort-Analysen besucht wurden, ein differenziertes Bild. In der von Rambøll Management durchgeführten Teilnehmerbefragung gab etwa die Hälfte der Kursteilnehmer/innen an, über eine Schulausbildung zu verfügen, die länger als zehn Jahre dauerte, während ca. 15% der Befragten angab, weniger als sechs Jahre lang eine Schule besucht haben. Jeweils ungefähr ein Drittel der Befragten hat zudem eine Ausbildung bzw. ein Studium begonnen oder abgeschlossen. 35% der Teilnehmer/innen verfügen hingegen über keine Ausbildung.

**Abbildung 6: Dauer der Schulausbildung von Teilnehmer/innen**

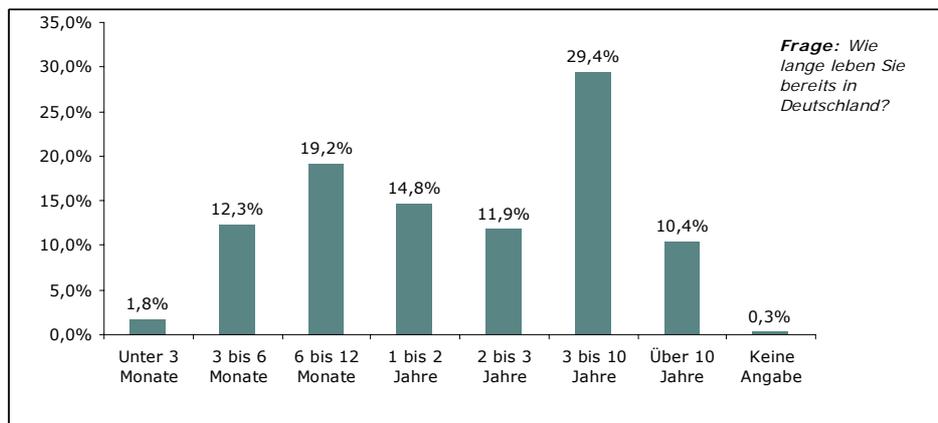


Quelle: Teilnehmerbefragung in den Vor-Ort-Analysen

Etwa ein Drittel der befragten Teilnehmer/innen der besuchten Integrationskurse lebt seit längstens einem Jahr in Deutschland, etwas mehr als die Hälfte seit maximal drei Jahren. Immerhin zehn Prozent der Befragten sind schon seit mehr als zehn Jahren in Deutschland beheimatet.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Quelle: Teilnehmerbefragung in den Vor-Ort-Analysen.

**Abbildung 7: Aufenthaltsdauer in Deutschland**



Quelle: Teilnehmerbefragung in den Vor-Ort-Analysen

Der überwiegende Teil der Befragten (90%) gibt in der Teilnehmerbefragung während der Vor-Ort-Analysen an, derzeit keiner Arbeit nachzugehen, rund ein Drittel dieser Personengruppe ist arbeitslos gemeldet. In einem Arbeitsverhältnis stehen derzeit nur knapp zehn Prozent der Kursteilnehmer/innen. Von ihnen sind etwa die Hälfte im Handel oder Gastgewerbe bzw. im Dienstleistungssektor beschäftigt, etwa jede/r Fünfte im Handwerk oder in der Produktion.

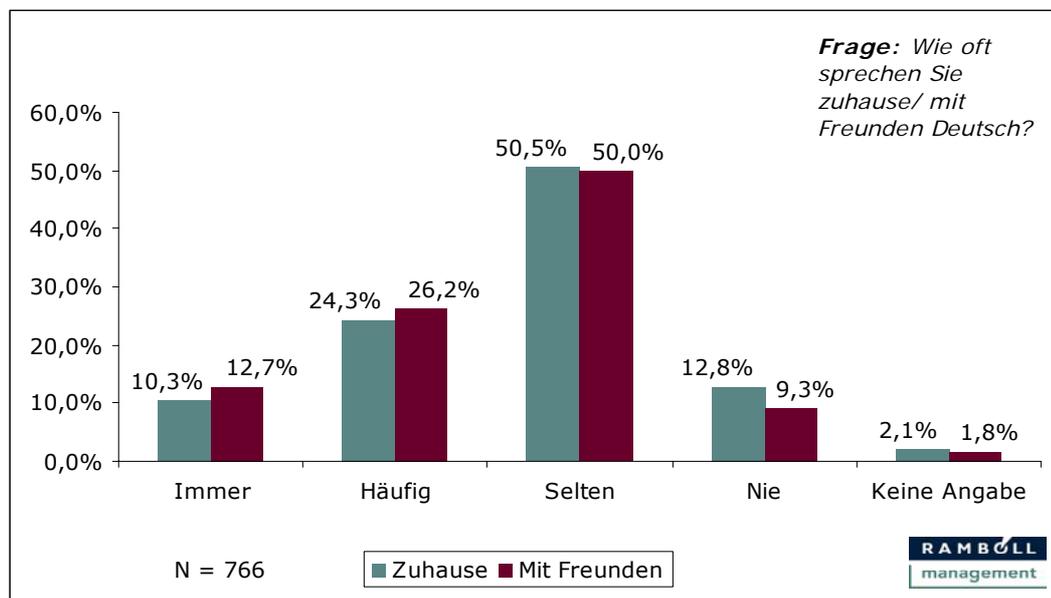
**Tabelle 11: Beschäftigungsstatus der Kursteilnehmer/innen**

Sind Sie derzeit beschäftigt?	Anzahl	Prozent
Nein	389	50,8%
Nein, ich bin arbeitslos gemeldet	207	27,0%
Nein, ich bin Rentner/in	7	0,9%
Nein, ich mache eine Umschulung	8	1,0%
Ja	74	9,7%
Keine Angabe	81	10,6%
<b>Gesamt</b>	<b>766</b>	<b>100,0%</b>

Quelle: Teilnehmerbefragung in den Vor-Ort-Analysen

Obwohl die Mehrheit der Teilnehmer/innen bereits länger als ein Jahr in Deutschland lebt, geben mehr als 60% der befragten Teilnehmer/innen an, die neu erworbenen Sprachkenntnisse nie oder nur sehr selten im Alltag einzusetzen. Immerhin mehr als ein Drittel sprechen (nach eigenen Angaben) zuhause oder mit ihren Freunden häufig oder immer Deutsch.

**Abbildung 8: Anwendungshäufigkeit der deutschen Sprache**



Quelle: Teilnehmerbefragung in den Vor-Ort-Analysen

### 3.1.6 Rahmenbedingungen und Vorgehen bei der Kursdurchführung

Eine wichtige Rolle für den Erfolg der Integrationskurse spielen die Rahmenbedingungen der Kursdurchführung. Die Untersuchungen während der Evaluation lassen Aussagen zu sechs zentralen Aspekten zu:

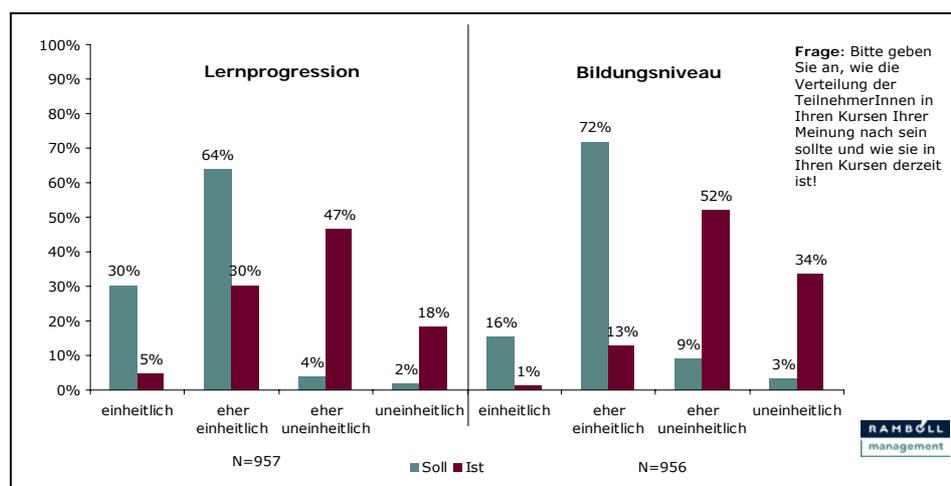
- Kurszusammensetzung: Im Mittelpunkt steht hier die Frage, inwieweit die Teilnehmerstruktur in den Kursen ein effektives Lernen ermöglicht
- Angebot von Kursen unterschiedlicher Progressionsniveaus
- Methoden und technische Mittel im Sprach- und Orientierungskurs
- Inhalte und Prüfungsthemen im Orientierungskurs
- Tests und Testverfahren im Sprachkurs
- Sozialpädagogische Begleitung

#### 3.1.6.1 Kurszusammensetzung

Einige individuelle Charakteristika (Bildungs- und Lernvoraussetzungen, soziodemographische Merkmale) der Kursteilnehmer/innen haben einen maßgeblichen Einfluss auf den Erfolg der Integrationskurse, weil diese direkte Auswirkungen auf das Lernen in der Gruppe nehmen, insbesondere im Rahmen des Sprachunterrichts. Vor diesem Hintergrund zielten zum einen einige Fragen der Kursträgerbefragung auf die Zusammensetzung der durchgeführten Sprachkurse ab, zum anderen wurde in den Vor-Ort-Analysen die Kurszusammensetzung untersucht. Gleichzeitig wurden die Träger gebeten, die aus ihrer Sicht wünschenswerte Zusammensetzung zu bewerten.

Die Befragungsergebnisse zeigen, dass die Träger sich eine eher einheitliche Kurszusammensetzung hinsichtlich des Bildungsniveaus, der Lerngeschwindigkeit sowie der Deutschkenntnisse der jeweiligen Kursteilnehmer/innen wünschen. In der Praxis sind die Sprachkurse in dieser Hinsicht allerdings durch eine eher heterogene Kursstruktur geprägt. So ergaben die Ergebnisse der Teilnehmerbefragung während der Vor-Ort-Analysen, dass nur in zehn Prozent der Kurse die Teilnehmer/innen in überwiegendem Maße über ein gleiches Bildungsniveau verfügen.

**Abbildung 9: Soll-Ist-Vergleich - Lernprogression und Bildungsniveau**

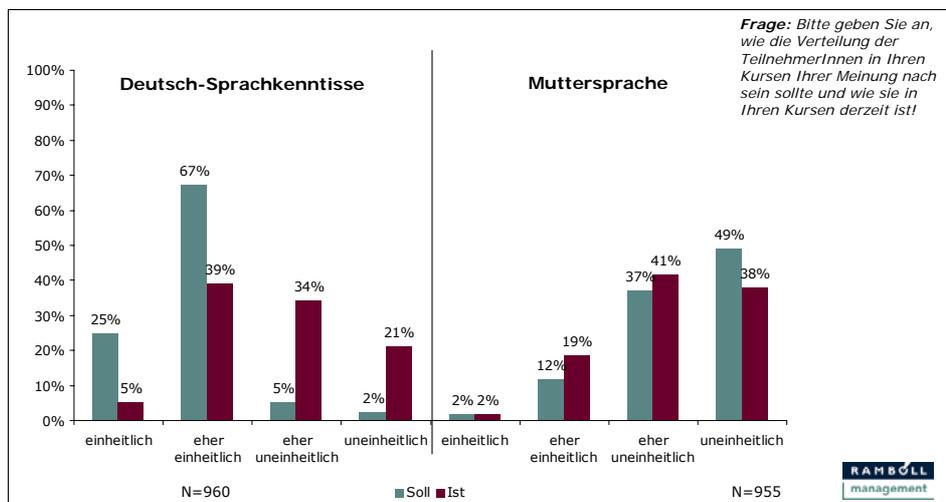


Quelle: Kursträgerbefragung

Anders ist die Situation in Bezug auf die Merkmale Muttersprache, Alter und Geschlecht der Teilnehmer/innen einzuschätzen. Hier halten die Träger eine heterogene Kurszusammensetzung für wünschenswert – und diese ist in der Praxis häufig gegeben. Einschränkend sollte erwähnt werden, dass die Kurse von etwa fünf Prozent der besuchten Träger in den Vor-Ort-Analysen im Hinblick auf die Muttersprache der Teilnehmer/innen sehr homogen waren, da es sich bei ihnen i. d. R. um Spätaussiedler/innen handelte.

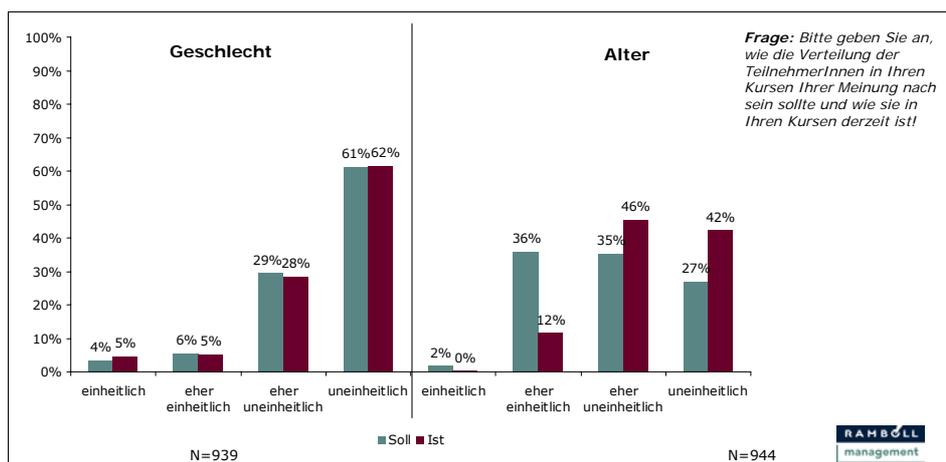
Die folgenden Graphiken geben einen detaillierten Überblick über die Einschätzungen der Träger.

**Abbildung 10: Soll-Ist-Vergleich – Deutschkenntnisse und Muttersprache**



Quelle: Kursträgerbefragung

**Abbildung 11: Soll-Ist-Vergleich – Geschlecht und Alter**



Quelle: Kursträgerbefragung

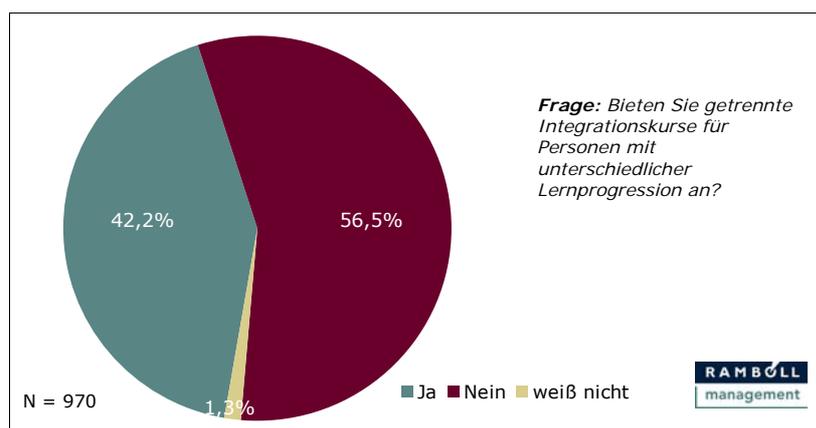
### 3.1.6.2 Progressionsniveaus

Als eine der wichtigsten Variablen für den Lernerfolg<sup>22</sup> hat Rambøll Management im Rahmen der Evaluation genauer analysiert, inwieweit es Trägern gelingt, Kurse auf unterschiedlichen Progressionsniveaus anzubieten.

Die Ergebnisse der Trägerbefragung deuten darauf hin, dass es vor allem Schwierigkeiten bereitet, die individuellen Bildungs- und Lernvoraussetzungen der Teilnehmer/innen durch eine entsprechende Kurszusammensetzung angemessen zu berücksichtigen. Diese Einschätzung wird auch dadurch bes-

tätigt, dass über die Hälfte der befragten Kursträger (57%) angab, keine getrennten Kurse für Personen mit unterschiedlicher Lernprogression anzubieten. Von den besuchten Trägern in den Vor-Ort-Analysen bot sogar lediglich ein Drittel (33%) ein nach Progressionsniveaus differenziertes Kursangebot. Zudem zeigten nur zehn Prozent der besuchten Kurse eine homogene Zusammensetzung bezüglich des Bildungsniveaus.<sup>23</sup>

**Abbildung 12: Angebot verschiedener Progressionsniveaus**



Quelle: Kursträgebefragung

Durch die Kursträgerbefragung konnten drei Tendenzen bezüglich eines nach Lernprogression differenzierten Angebots identifiziert werden, die veranschaulichen, dass regional unterschiedliche Herausforderungen bei der Umsetzung der Integrationskurse existieren. So lässt sich zunächst ein klarer Zusammenhang zwischen dem Ausländeranteil in einer Region und dem Kursangebot aufzeigen. In Regionen mit einem Ausländeranteil von unter zwei Prozent gelingt es nach eigenen Angaben nur gut einem Viertel (27%) der Kursträger, Kurse mit unterschiedlicher Lernprogression anzubieten. Die Erkenntnisse aus den Vor-Ort-Analysen deuten auf eine noch geringere Anzahl von Trägern hin, die unterschiedliche Lernprogressionen offerieren. Hingegen geben in Regionen mit einem Ausländeranteil von 15 bis 20 Prozent mehr als die Hälfte der Kursträger (56%) an, Kurse mit unterschiedlicher Lernprogression anzubieten.

Der gleiche Zusammenhang zeigt sich im Verhältnis zwischen dünn und dicht besiedelten Regionen. Während es in ländlichen Regionen nur 28% der Träger gelingt, Kurse für unterschiedliche Lernprogressionen anzubieten, sind es in verstädterten Räumen 43% und in Agglomerationsräumen 46%. Nach den Vor-Ort-Analysen haben sogar 65% der besuchten Träger in Metropolregionen Progressionsstufen angeboten.

<sup>22</sup> In explorativen Interviews mit Kursträgern, Lehrkräften und Sprachforschern wurde die Bedeutung unterschiedlicher Lernprogressionen als einer der wichtigsten Einflussfaktoren auf den Kurserfolg betont.

<sup>23</sup> Die Ergebnisse der Teilnehmerbefragung zeigen, dass nur in zehn Prozent der Kurse die Teilnehmer/innen in überwiegendem Maße über gleiche Bildungsabschlüsse verfügen.

Schließlich zeigen die Befragungs- und Fallstudienresultate, dass sehr kleine Träger tendenziell seltener in der Lage sind, Kurse für unterschiedliche Lernprogressionen einzurichten als mittlere und große Träger. Dies verdeutlicht nochmals die oben angesprochene Notwendigkeit einer regionalen Netzwerkarbeit zwecks Überweisung von Teilnehmer/innen zu anderen Trägern. Zu einem gewissen Grad können durch diesen Austausch regionale Angebote auf unterschiedlichen Progressionsniveaus geschaffen werden. In der Praxis stellt diese Form der Zusammenarbeit aber eine Ausnahme dar.

### 3.1.6.3 Kursgestaltung

Mit Blick auf die Unterrichtsmethoden lassen die Ergebnisse der Trägerbefragung ein Standardrepertoire der Träger erkennen, das Gruppenarbeit, Gruppendiskussionen und Rollenspiele beinhaltet. Je nach Methode geben zwischen 88,3% und 93,2% der befragten Träger an, diese zu nutzen. Über die Hälfte (57,6%) der befragten Träger führt zudem Exkursionen durch, Projektarbeit wird von 45,1% der Träger eingesetzt (vgl. Tabelle 12).

**Tabelle 12: Eingesetzte Methoden in den Integrationskursen**

Methoden	Anzahl	Prozent
Gruppenarbeit	898	93,2%
Rollenspiele	892	92,5%
Gruppendiskussionen	851	88,3%
Exkursionen	555	57,6%
Projektarbeit	435	45,1%
Moderationsmethode mit Metaplanwand	247	25,6%
Sonstige	123	12,8%
<b>Gesamt</b>	<b>964</b>	
<i>Mehrfachantworten möglich</i>		

*Quelle: Kursträgerbefragung*

Insbesondere die Gruppenarbeit wird auch angewendet, um Leistungsunterschieden innerhalb einzelner Kurse Rechnung zu tragen (Binnendifferenzierung): 86% der befragten Träger richten Arbeitsgruppen für unterschiedliche Leistungsniveaus ein. Darüber hinaus greifen zwei Drittel auf unterschiedliche Lehrmaterialien für verschiedene Leistungsniveaus der Teilnehmer/innen zurück. Die Befragungsergebnisse zeigen in diesem Zusammenhang, dass Träger, die bereits vor 2005 Sprachkurse durchgeführt haben, vergleichsweise häufiger Lehrmaterialien und Gruppenarbeit einsetzen, um Leistungsunterschiede innerhalb der Kurse aufzufangen. Während solche Träger diese Methoden in 67% (Lehrmaterialien) bzw. 88% (Gruppenarbeit) der Fälle einsetzen, ist dies lediglich bei 49% bzw. 66% der Träger ohne vorherige Erfahrung der Fall. Diese Träger setzen zu diesem Zweck dagegen vergleichsweise häufig Teamteaching ein (33,8% gegenüber 19,5% der Fälle).

Die Ergebnisse der Vor-Ort-Analysen zeigten hinsichtlich der eingesetzten Unterrichtsmethoden ein etwas anderes Bild als die Trägerbefragung. Viele

der in der Trägerbefragung genannten Methoden werden nach Aussagen der Lehrer und Kursträger zwar tatsächlich eingesetzt, stellen jedoch aufgrund des umfangreichen Lernstoffs für den Sprachkurs und den daraus erwachsenden Zeitdruck nur eine Ergänzung zu herkömmlichen Methoden dar. In der Regel bleibt nur sehr wenig Zeit für den Einsatz von Unterrichtsmethoden wie Rollenspiel oder Projektarbeit. In keinem der untersuchten Kurse während der Vor-Ort-Analysen ist Teamteaching zum Einsatz gekommen. Ebenso stellen Exkursionen aufgrund der zeitlichen und finanziellen Ausstattung der Kurse eine Ausnahme dar. Wenn Exkursionen unternommen werden, finden diese im Rahmen des Orientierungskurses statt.

Die befragten Lehrer in den Vor-Ort-Analysen betonten auch, wie schwer umsetzbar eine Binnendifferenzierung aufgrund der ausgesprochen heterogenen Teilnehmerstruktur ist. Zudem zeigte sich in den Fallstudien, dass die technischen Möglichkeiten zur Binnendifferenzierung (z. B. Computer, Sprachlabore) tatsächlich seltener vorhanden sind bzw. seltener im Rahmen der Integrationskurse genutzt werden als aus der Trägerbefragung zu schließen ist. Während etwa 43% der befragten Träger angibt, Computer zu nutzen (vgl. Tabelle 13), arbeiten weniger als 15% der von Rambøll Management besuchten Kursträger in den Integrationskursen mit Computern. Darüber hinaus ist diese technische Ausstattung in der Regel nicht für die Integrationskurse angeschafft worden, sondern steht den Kursträgern aufgrund ihres übrigen Angebots oder anderer finanzieller Mittel zur Verfügung. Die Lehrkräfte und Teilnehmer/innen bestätigen in den qualitativen Interviews während der Fallstudien den positiven Effekt des Einsatzes von Computern für den Lernfortschritt und die Motivation. Das durch die Trägerbefragung identifizierte Set an weiteren technischen Hilfsmitteln wurde auch von den besuchten Trägern der Vor-Ort-Analysen eingesetzt. Hierzu zählen Kassettenrekorder (99% der Träger), Overhead-Projektoren und Beamer (87,8%) sowie Video- und DVD-Geräte (69,6%).

**Tabelle 13: Eingesetzte technische Hilfsmittel in den Integrationskursen**

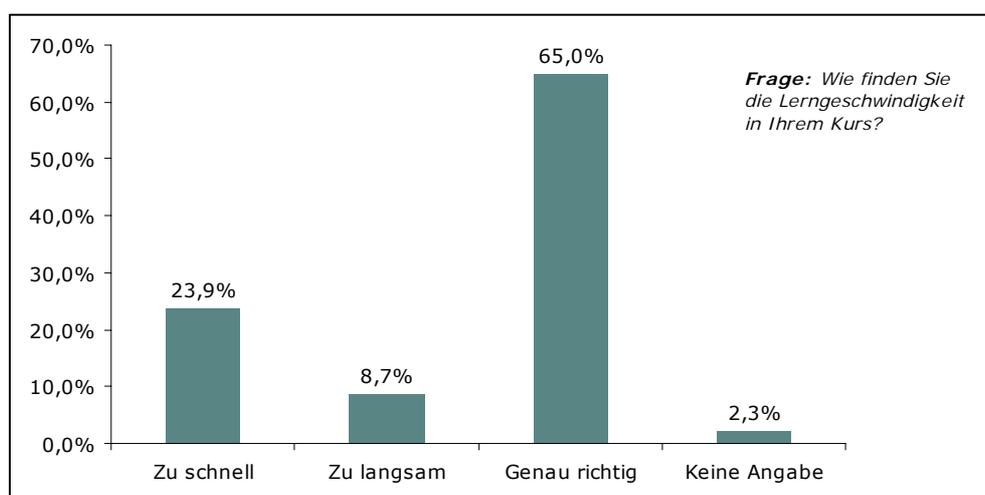
Technische Hilfsmittel	Anzahl	Prozent
Kassettenrekorder	965	99,0%
Overhead-Projektoren/Beamer	856	87,8%
Videogeräte/DVD	679	69,6%
Computer	418	42,9%
Telefontrainingsanlagen	65	6,7%
Sonstige (Welche?)	68	7,0%
Wir nutzen keine technischen Mittel	0	0,0%
<b>Gesamt</b>	<b>975</b>	
<i>Mehrfachantworten möglich</i>		

*Quelle: Kursträgerbefragung*

Die Herausforderung, eine optimale Binnendifferenzierung zu ermöglichen, spiegelt sich auch in der subjektiven Bewertung der Lerngeschwindigkeit durch die Teilnehmer/innen wider, die mittels Teilnehmerbefragung in den

besuchten Integrationskursen abgefragt wurde. Interessanterweise beeinflussen insbesondere das Alter und die Dauer des Aufenthalts in Deutschland die Bewertung des Lerntempos. Teilnehmer/innen, die seit über zehn Jahren in Deutschland leben, geben bspw. signifikant häufiger als der Durchschnitt (9%, vgl. Abbildung 13) an, der Kurs sei „zu langsam“ (16,8%). Darüber hinaus zeigt sich ein Zusammenhang hinsichtlich des Alters: Personen über 46 Jahre empfinden im Vergleich zum Durchschnitt (24%, vgl. Abbildung 13) den Kurs häufiger als „zu schnell“ (46–55 Jahre = 32,4 %, 56–65 Jahre = 37%), während nur etwa 18% der Teilnehmer/innen unter 25 Jahre diesen als zu schnell wahrnehmen.

**Abbildung 13: Einschätzung der Lerngeschwindigkeit**



Quelle: Teilnehmerbefragung in den Vor-Ort-Analysen

#### 3.1.6.4 Orientierungskurse

Von den befragten Trägern hatten 689 bereits Orientierungskurse durchgeführt. Die durchgeführten Orientierungskurse wurden durchschnittlich von knapp 17 Teilnehmer/innen besucht.

Die Inhalte der Orientierungskurse werden von den befragten Trägern zu meist entweder in einem einheitlichen Curriculum für alle Orientierungskurse festgelegt oder von der jeweiligen Lehrkraft, die den Kurs durchführt, bestimmt (vgl. Tabelle 14). Dabei werden die im Verlauf des Integrationskurses geäußerten Wünsche und Interessen der Teilnehmer/innen berücksichtigt. Wie die Vor-Ort-Analysen ergaben, orientieren sich die Lehrkräfte zudem stark an den Inhalten existierender Lehrwerke zum Orientierungskurs. Allerdings bleibt die Ausgestaltung der Kurse auch bei einer Orientierung an den Lehrwerken ausgesprochen unterschiedlich.

**Tabelle 14: Festlegung der Inhalte des Orientierungskurses**

Inhalte des Orientierungskurses	Anzahl	Prozent
Einheitliches, schriftlich fixiertes Curriculum	417	43,2%
Entscheidung der jeweiligen Lehrkraft	296	30,6%
Sonstiges	106	11,0%
Schwerpunktsetzung in Abstimmung mit Teilnehmer/innen	80	8,3%
Weiß nicht	20	2,1%
Keine Orientierungskurse	47	4,9%
<b>Gesamt</b>	<b>966</b>	<b>100,0%</b>

Quelle: Kursträgerbefragung

Für die Prüfung im Rahmen des Orientierungskurses wird am häufigsten ein von den Lehrkräften entworfener Test (44%) verwendet, am zweithäufigsten werden einheitliche hausinterne Tests eingesetzt (37%). In den Vor-Ort-Analysen zeigte sich, dass häufig die Tests aus den Lehrwerken zum Orientierungskurs (hier meistens: „30 Stunden Deutschland“) übernommen werden, die sich auf den letzten Seiten in den Büchern befinden. Die Prüfung erfolgt schriftlich oder mündlich (37%) oder durch einen Test mit schriftlichen und mündlichen Elementen (26%).

Die besuchten Kursträger der Vor-Ort-Analysen messen dem Test zum Orientierungskurs insgesamt eine geringe Bedeutung bei. Dieser Befund spiegelt sich bspw. in den sehr hohen Bestehensquoten wider. Entsprechend den Ergebnissen der Trägerbefragung bestehen bei beinahe drei Viertel der Kursträger zwischen 86% und 100% der Teilnehmenden den Test. In den Vor-Ort-Analysen lag die Bestehensquote insgesamt bei nahezu 100%. Die Bedeutsamkeit der Prüfungen verringert sich nochmals, wenn der Orientierungskurs direkt vor der Zertifikatsprüfung liegt. Die Teilnehmer/innen wären nach Aussagen der Lehrer dann mit den Vorbereitungen für die Sprachzertifikatsprüfung beschäftigt, sodass sie dem Orientierungskurs und der Prüfung wenig Aufmerksamkeit und Motivation entgegenbringen. Bei einigen Kursträgern wird der Orientierungskurs in geringerer Frequentierung als Sprachkurs angeboten, und Teilnehmer/innen aus mehreren Sprachkursen werden für den Orientierungskurs zusammengezogen. In diesem Fall finden die 30 Stunden des Orientierungskurses zuweilen mit zeitlichem Abstand zum Sprachkurs statt. Dies erhöht die Hemmschwelle, am Orientierungskurs teilzunehmen.

Beinahe alle Träger geben in der Trägerbefragung an, dass sie die Themenbereiche Geschichte (95%), Rechtsordnung (96%) und Kultur (93 %) abprüfen. Häufigste Prüfungsthemen bilden im Bereich Geschichte „Deutschland nach 1945“ und „Deutschland nach der Einheit“, im Bereich Rechtsordnung „Die freiheitliche demokratische Grundordnung“ und „Staatsbürgerliche Rechte“ und „Staatsbürgerliche Pflichten“ sowie im Bereich Kultur „Kulturelle und regionale Vielfalt“, „Religiöse Vielfalt in Deutschland“ sowie „Grundprinzipien des Alltagslebens in Deutschland: Zeitverständnis und Regelerorientie-

rung“. Die folgenden Tabellen geben einen detaillierten Überblick über die Schwerpunktthemen der Prüfungen. An diesem Punkt ist darauf hinzuweisen, dass diese Themenvielfalt in den Prüfungen gleichzeitig mit einer geringen Tiefe der Abfrage innerhalb der einzelnen Bereiche einhergeht.

**Tabelle 15: Prüfungsthemen im Bereich Geschichte**

Prüfungsthemen	Anzahl	Prozent
Deutschland nach 1945	491	83,4%
Deutschland nach der Einheit	479	81,3%
Von der Teilung bis zur Wiedervereinigung	421	71,5%
Die europäische Integration	336	57,0%
Regionalgeschichte	226	38,4%
Die Geschichte der Migration nach Deutschland	217	36,8%
<b>Gesamt</b>	<b>589</b>	
<i>Mehrfachantworten möglich</i>		

Quelle: Kursträgerbefragung

**Tabelle 16: Prüfungsthemen im Bereich Rechtsordnung**

Prüfungsthemen	Anzahl	Prozent
Die freiheitlich-demokratische Grundordnung: Demokratie, Wahlen, Parlamente, Parteien	561	94,1%
Staatsbürgerliche Rechte	530	88,9%
Staatsbürgerliche Pflichten	521	87,4%
Die Bundesrepublik Deutschland als Rechtsstaat	457	76,7%
Regieren und Gesetzgebung in Deutschland	447	75,0%
Sozialprinzip und soziale Absicherung	417	70,0%
Demokratie auf Landes- und kommunaler Ebene	347	58,2%
Europa und die Europäische Union	286	48,0%
Soziale Marktwirtschaft	198	33,2%
Kontrolle der Regierung	185	31,0%
<b>Gesamt</b>	<b>596</b>	
<i>Mehrfachantworten möglich</i>		

Quelle: Kursträgerbefragung

**Tabelle 17: Prüfungsthemen im Bereich Kultur**

Prüfungsthemen im Bereich Kultur	Anzahl	Prozent
Kulturelle und regionale Vielfalt	471	81,5%
Religiöse Vielfalt in Deutschland	460	79,6%
Grundprinzipien des Alltagslebens in Deutschland: Zeitverständnis und Regelorientierung	431	74,6%
Das vorherrschende Menschenbild in Deutschland	328	56,7%
Symbole	215	37,2%
Trennung von Berufs- und Privatsphäre	178	30,8%
<b>Gesamt</b>	<b>578</b>	
<i>Mehrfachantworten möglich</i>		

Quelle: Kursträgerbefragung

### 3.1.6.5 Tests und Testverfahren für die Sprachkurse

Die Integrationskursverordnung legt Sprachstandsfeststellungen zu Beginn, im Verlauf und zum Ende des Integrationskurses fest.<sup>24</sup> Diese Sprachstandsfeststellungen werden abgenommen

1. als Einstufungstest vor Beginn der Kurse,
2. als Zwischentests nach dem Basis- und Aufbausprachkurs und
3. durch die Sprachprüfung zum „Zertifikat Deutsch“.

#### Einstufungstest

Eine wichtige Voraussetzung für die effektive Sprachvermittlung ist die realistische Einschätzung der sprachlichen Fähigkeiten der Teilnehmer/innen vor Kursbeginn. Hierfür steht von Seiten des BAMF ein Einstufungstest zur Verfügung.<sup>25</sup> Im Rahmen der Befragung wurden die Träger gebeten, die Eignung dieses Tests zur Einordnung der Teilnehmer/innen entsprechend ihrer Vorkenntnisse und ihrer Lerngeschwindigkeit zu bewerten.

Das Ergebnis der Trägerbefragung fällt zwiespältig aus: 46,8% der Träger, die den Test grundsätzlich für geeignet halten, stehen 43,3% gegenüber, aus deren Sicht der Test ungeeignet ist. Als Hauptgrund für die mangelnde Eignung wurde von den Trägern angeführt, dass der Test die schriftlichen Leistungen der Teilnehmer/innen zu positiv bewerte, das Leistungsvermögen also überschätze. Dies führe zu Fehleinschätzungen des Sprachstandes insbesondere bei bestimmten Personengruppen wie Analphabet/innen, Personen mit unregelmäßigem Spracherwerb sowie Personen mit Vorbildung. Knapp ein Drittel der Träger, die den Test als ungeeignet bewerten, halten ihn zudem für zu kurz. 18,9% gaben darüber hinaus an, über einen anderen, besser geeigneten Test zu verfügen. In erster Linie handelt es sich dabei um hausinterne Tests der Träger sowie um Tests auf der Basis von Lehrbüchern (vgl. Tabelle 19).

Dass der Einstufungstest in der Praxis nur wenig Relevanz besitzt, zeigten die Vor-Ort-Analysen sehr deutlich. Dies ist zum einen zurückzuführen auf die bereits beschriebene Einschätzung mangelnder Eignung des Tests aus Sicht der Träger und zum anderen auf das geringe Angebot parallel stattfindender Kurse unterschiedlicher Lernprogression und Niveaustufen. Der größte Teil der Träger ordnet daher alle Teilnehmer/innen unabhängig von ihrem Testergebnis dem nächsten Kurs zu, der bei ihm beginnt. Ein kleinerer Teil der Träger stuft auf Basis des Einstufungstests auch in spätere Module eines

---

<sup>24</sup> § 11 Abs. 3 (Einstufungs- und Zwischentests), § 17 Abs. 1 (Sprachprüfung zum Zertifikat Deutsch).

<sup>25</sup> Dieser Einstufungstest wird derzeit vom Goethe-Institut im Auftrag des BAMF überarbeitet. Die Analysen im Rahmen der Evaluation beziehen sich auf den aktuellen Einstufungstest.

seiner Kurse ein. Die wenigsten Träger bieten gleichzeitig unterschiedliche Progressionsniveaus an oder arbeiten mit anderen Trägern zusammen, so dass auf Basis der Testergebnisse eine Zuweisung in die adäquaten Kursmodule erfolgen kann.

### Zwischentests

Neben dem Einstufungstest wurden die Träger in der Kursträgerbefragung auch danach gefragt, ob sie im Laufe der Kursdurchführung weitere Sprachstandstests durchführen, um die Lernentwicklung der Teilnehmer/innen zu erfassen. Gefragt wurde dabei nach Tests nach 150 Stunden, 300 Stunden sowie nach 600 Stunden zur Vorbereitung auf die Zertifikatsprüfung. Wie die folgende Tabelle 18 zeigt, führt ca. die Hälfte der befragten Träger Sprachstandstests nach 150 Stunden durch. Die Zahl der Träger, die nach 300 bzw. 600 Stunden Tests durchführen, liegt dagegen mit über 80 % deutlich höher. Die Vor-Ort-Analysen konnten dieses Testverhalten insgesamt bestätigen. Etwa drei Viertel (76%) der besuchten Träger führen im Verlauf jedes Integrationskurses mindestens einen Zwischentest durch.

**Tabelle 18: Zeitpunkt der Zwischentests**

Zeitpunkt des Tests	Ja	Nein	Weiß nicht	Gesamt
Nach 150 Stunden	49,6%	46,6%	3,8%	100,0%
Nach 300 Stunden	87,0%	10,1%	2,9%	100,0%
Nach 600 Stunden	83,8%	12,4%	3,9%	100,0%

*Quelle: Kursträgerbefragung*

Um nähere Aufschlüsse über die durchgeführten Tests zu erhalten, wurden die Träger auch nach den eingesetzten Tests und nach dem zum jeweiligen Zeitpunkt abgeprüften Sprachniveau befragt. Die Ergebnisse sind in der folgenden Tabelle 19 zusammengefasst. Aufgeführt sind jeweils die häufigsten Antworten der befragten Träger. Die Prozentwerte zeigen den Anteil der Träger auf, die Tests zum jeweiligen Zeitpunkt durchführen, und angegeben haben, die genannten Tests anzuwenden bzw. das genannte Sprachniveau abzu prüfen. Beispielsweise wenden 41,2% der Träger, die nach 150 Stunden einen Test durchführen, hierbei den Test „Start 1z“ an. 64,9% der Träger, die nach 150 Stunden einen Test durchführen, prüfen dabei ein Sprachniveau ab, das dem Niveau A1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprache entspricht.

**Tabelle 19: Tests und abgeprüftes Sprachniveau**

Zeitpunkt	Wichtigste Tests	Abgeprüftes Sprachniveau
Sprachstandstest nach 150 Stunden	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ „Start 1z“ (41,2%)</li> <li>▪ Eigene Tests (33,3%)</li> </ul>	Analog zu A1 (64,9%)
Sprachstandstest nach 300 Stunden	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ „Start 2z“ (35,3%)</li> <li>▪ „Start 1z“ (19,5%)</li> <li>▪ Eigene Tests (18,3%)</li> <li>▪ Test des Goethe-Instituts (14,8%)</li> </ul>	Analog zu A1 (23,8%) Analog zu A2 (57,3%)
Sprachstandstest nach 600 Stunden	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Test des Goethe-Instituts (31,5%)</li> <li>▪ Eigene Tests (19,2%)</li> <li>▪ „Start 2z“ (15,4%)</li> </ul>	Analog zu B1 (69,8%) Analog zu A2 (15,8%)

*Quelle: Kursträgerbefragung*

#### Sprachprüfung zum „Zertifikat Deutsch“

Es besteht ein sehr unterschiedliches Anmeldeverhalten zur Prüfung durch die Träger. Etwa ein Viertel der besuchten Träger in den Vor-Ort-Analysen melden (fast) alle Teilnehmer/innen an, während die Hälfte der Träger nur die Teilnehmer/innen anmelden, die aus Lehrkraftsicht bestehen könnten. Wiederum etwa zehn Prozent der Träger meldet kaum oder gar keine Teilnehmer/innen zur Prüfung an. Bisher hat WBT Prüfungen von 985 Kursträgern ausgewertet.

In diesen unterschiedlichen Anmeldezahlen spiegelt sich auch die unterschiedliche Bedeutung der Prüfung für die Kursträger wider. Etwa 30% der Kursträger geben in den Interviews an, dem Abschlusstest wenig bis keine Bedeutung beizumessen, während 40% die Bedeutsamkeit des Tests als sehr hoch einschätzen und sich dementsprechend während des Unterrichts gezielt auf die „Zertifikat Deutsch“-Prüfung vorbereiten. Bei einigen wenigen (etwa fünf Prozent) der Kursträger gibt es darüber hinaus eine intensive Prüfungsvorbereitung, die auch zu höheren Erfolgsquoten führt. In Ausnahmefällen wird der Orientierungskurs von einigen Trägern auch als Prüfungsvorbereitung genutzt. Der derzeitige Anreiz für hohe Abschluss- und Erfolgsquoten liegt bisher primär in der Außendarstellung der Kursträger, die insbesondere in Regionen mit hoher Konkurrenz unter den Trägern von großer Bedeutung für die Akquise von Teilnehmenden ist.

Die Integrationskursverordnung sieht vor, dass die Sprachprüfung zum „Zertifikat Deutsch“ sowohl von Prüfer/innen des jeweiligen Kursträgers als auch von externen Prüfer/innen durchgeführt werden kann. Die Befragungsergebnisse weisen darauf hin, dass in der Praxis nahezu zu gleichen Anteilen sowohl interne als auch externe Prüfer/innen herangezogen werden. So geben 34,5% der befragten Träger an, externe Prüfer/innen einzusetzen, bei 29,3% werden die Abschlusstests von Prüfer/innen aus der eigenen Einrichtung durchgeführt und 29,9% arbeiten sowohl mit internen als auch mit externen Prüfer/innen. Im Zusammenhang mit dem Einsatz von internen Prü-

fer/innen wurde in vier der 22 besuchten Regionen von Trägern gegenüber anderen Trägern ein Missbrauchsverdacht geäußert. Die zeitweise Aufsicht der internen Lehrkräfte ermöglicht bspw. Hilfestellung bei der Bearbeitung der Prüfungsaufgaben. Zudem bietet das Zusenden der Prüfungsunterlagen vor den Prüfungen die Möglichkeit zum Missbrauch im Sinne einer gezielten Vorbereitung auf die konkreten Aufgaben.

Die Träger wurden darüber hinaus im Rahmen der Kursträgerbefragung gebeten, verschiedene mit der Prüfung verbundene Verfahren zu bewerten. Dabei wurde die Zustimmung zu verschiedenen Aussagen auf einer Skala von 1 („Stimme überhaupt nicht zu“) bis 5 („Stimme voll und ganz zu“) erhoben. Die Ergebnisse zeichnen ein insgesamt positives Bild des Prüfungsverfahrens. So werden insbesondere die Erreichbarkeit der Prüfer/innen, die Vereinbarung von Prüfterminen und die zeitnahe Durchführung der Prüfungen positiv bewertet. Die Dauer für die Bearbeitung des Prüfungsantrags und für die Auswertung der Prüfungen wird ebenfalls insgesamt positiv bewertet, wenngleich die Bewertung hier deutlich weniger gut ausfällt. Auch in den Vor-Ort-Analysen beklagen die besuchten Träger die sehr lange Bearbeitungszeit der Abschlusstests. Mittlerweile würde diese Bearbeitungszeit zwischen zwei bis drei Monaten liegen.

**Tabelle 20: Bewertung des Prüfungsverfahrens**

Verfahrensaspekt	Durchschnittliche Bewertung
Die Prüfer/innen sind leicht zu erreichen.	4,34
Die Prüftermine können schnell und unkompliziert mit den Prüfer/innen vereinbart werden.	4,37
Die Dauer der Prüfungsantragsbearbeitung ist angemessen.	3,67
Die Prüfungen finden zeitnah nach dem Abschluss der Kurse statt (höchstens nach einem Monat).	4,52
Die Auswertung der Prüfungen erfolgt in einem angemessenen Zeitraum.	3,40

*Quelle: Kursträgerbefragung*

### 3.1.6.6 Sozialpädagogische Begleitung

Mit der Einführung der Integrationskurse ist es gegenüber Kursen im Sprachverband Deutsch zu einer Veränderung bezüglich der sozialpädagogischen Begleitung gekommen. Diese Begleitung ist nicht länger integraler Bestandteil der Kurse. Vielmehr wird auf die Migrationserstberatungsstellen (MEB) bzw. die Jugendmigrationsdienste (JMD) verwiesen, die eine individuelle Einzelfallbegleitung für Neuzuwander/innen (Spätaussiedler/innen und Ausländer/innen) anbieten. Im Rahmen der Trägerbefragung und den Vor-Ort-Analysen hat Rambøll Management untersucht, wie die sozialpädagogische Begleitung unter den neuen Rahmenbedingungen erbracht wird.

Im Ergebnis geben mehr als die Hälfte (54%) der Kursträger in der Trägerbefragung an, dass sie für ihre Teilnehmer/innen während der Kurse eine sozialpädagogische Begleitung anbieten. Für den Zeitraum nach Abschluss der Kurse geben noch knapp drei von zehn Kursträgern (28%) an, eine sozialpädagogische Begleitung ihrer Teilnehmer/innen zu offerieren. Differenziert nach Trägergröße zeigt sich, dass kleine und mittlere Träger häufiger eine sozialpädagogische Begleitung anbieten, während Träger mit mehr als 100 Mitarbeiter/innen während der Kurse nur zu 37% und nach den Kursen lediglich zu elf Prozent eine derartige Begleitung anbieten.

Die Befragungsergebnisse deuten in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die sozialpädagogische Begleitung bei Trägern i. d. R. nicht von hauptamtlichem Fachpersonal durchgeführt wird. Lediglich gut zehn Prozent der Träger geben an, gezielt jemanden für diese Funktion eingestellt zu haben. Vielmehr übernehmen nach Angaben der Träger häufig die Lehrkräfte die sozialpädagogische Begleitung der Teilnehmer/innen. Bei rund 53% der befragten Träger, die eine sozialpädagogische Begleitung anbieten, wird diese Aufgabe (u. a.) von den Lehrkräften wahrgenommen.<sup>26</sup> Inhaltlich beschränkt sich die Beratung, so zeigen die Vor-Ort-Analysen, auf die Lösung von kleineren Alltagsproblemen, z. B. die Unterstützung beim Ausfüllen von Formularen oder die Vorbereitung von Behördengängen. Eine umfassende und gezielte sozialpädagogische Betreuung im engeren Sinne, wie die Neukonzeption der Migrationsberatung (Stand: 01.12.2004) vorsieht, kann jedoch nicht von den Lehrkräften angeboten werden.

Daher steht die Mehrzahl der Kursträger gleichzeitig in einem Austausch mit einer MEB und/oder einem JMD. Etwa 60% arbeiten mit einer MEB zusammen. Rund zehn Prozent der Kursträger gibt darüber hinaus an, selbst als MEB oder JMD tätig zu sein. Nur zwölf Prozent der befragten Kursträger geben an, noch keinen Kontakt mit einer der Beratungsstellen gehabt zu haben. Dahingegen bietet bei der Mehrzahl der Kursträger eine zuständige MEB oder ein JMD Termine in den Räumlichkeiten der Kursträger an. Häufig sind diese regelmäßigen Termine der MEB auf eine Vorstellung in den Integrationskursen beschränkt. Die Hemmschwelle, nach dem Kurs die MEB aufzusuchen, ist auf Seiten der Teilnehmer/innen relativ hoch. Mit vielen Problemen gehen die Teilnehmer/innen daher zunächst auf die Lehrkräfte der Sprachkurse zu. Die Träger weisen in den Vor-Ort-Analysen zudem häufig auf die Schwierigkeit in der Begleitung von Altzuwander/innen hin, was sich durch die Beschränkung des Beratungsauftrags der MEB auf Neuzuwander/innen ergibt.

Dieses Ergebnis zeigt sich auch in den Einschätzungen der Träger bezüglich der Bedarfsgerechtigkeit des Angebots an sozialpädagogischer Begleitung für verschiedene Zielgruppen. Die Bewertung erfolgte auf einer Skala von 1

---

<sup>26</sup> Bei der Frage nach der Wahrnehmung der sozialpädagogischen Begleitung waren Mehrfachantworten möglich.

(„sehr niedrige Bedarfsgerechtigkeit“) bis 5 („sehr hohe Bedarfsgerechtigkeit“). Wie die folgende Tabelle zeigt, erreicht die durchschnittliche Bewertung für die einzelnen Zielgruppen dabei Werte zwischen 2,38 und 3,42. Als positiv ist demnach das Angebot für Spätaussiedler/innen zu bewerten. Kritisch ist aus Sicht der Träger hingegen insbesondere das Angebot für Analphabet/innen und Menschen mit Behinderung einzuschätzen.

**Tabelle 21: Einschätzung der Bedarfsgerechtigkeit der sozialpädagogischen Betreuung seitens der Träger**

Zielgruppe	Bedarfsgerechtigkeit (Mittelwert)
Spätaussiedler/innen	3,42
Jugendliche	3,08
Neuzuwander/innen	3,06
Frauen	3,02
Altzuwander/innen	2,99
Menschen mit Behinderung	2,56
Analphabet/innen	2,38

Quelle: Kursträgerbefragung

### 3.1.6.7 Kursabbruch und Fehlzeiten

Dem BAMF lagen bis September 2006 5.377 Meldungen eines Kursabbruchs vor. Bei einer Gesamtzahl von 219.973 Teilnehmenden beläuft sich die Zahl der Abbrüche auf etwa 2,4%. Einschränkend muss hier erwähnt werden, dass das Controlling-System des BAMF keine exakten Angaben zu den Kursabbrüchen erlaubt. Denn die Teilnehmer/innen können die Kurse auf Dauer unterbrechen, ohne dass diese Unterbrechung im Datensystem erfasst wird.

Als die hauptsächlichen Gründe für einen Kursabbruch von Teilnehmenden sind vor allem Schwangerschaft und die Aufnahme einer Beschäftigung sowie psychische oder andere gesundheitliche Probleme zu nennen. Dabei werden die beiden ersten Faktoren von Kursträgern in Regionen mit einem niedrigem Ausländeranteil seltener genannt. 40% der Träger geben als Abbruchgrund eine nicht vorhandene Kinderbetreuung an. In ca. 50% der untersuchten Regionen der Vor-Ort-Analysen fehlen Kinderbetreuungsangebote. Die Teilnehmerbefragung ergab, dass 32% der befragten Teilnehmer/innen während der Integrationskurse eine Betreuung für ihre Kinder benötigt.

**Tabelle 22: Gründe für den Kursabbruch**

Gründe für einen Kursabbruch	Anzahl	Prozent
Schwangerschaft	673	70,5%
Aufnahme einer Beschäftigung	653	68,4%
Psychische oder andere gesundheitliche Probleme	479	50,2%
Kinderbetreuung	377	39,5%
Fehlende Motivation	373	39,1%
Kurs stellt eine Unter- bzw. Überforderung dar	272	28,5%
Rückkehr ins Herkunftsland	210	22,0%
Kurszeiten sind nicht mehr praktikabel	162	17,0%
Pflege von kranken Angehörigen	158	16,6%

Sonstige Gründe	119	12,5%
<b>Gesamt</b>	<b>954</b>	
<i>Mehrfachantworten möglich</i>		

*Quelle: Kursträgerbefragung*

### 3.1.7 Kurserfolg

Der Kurserfolg soll sich in einer kurzfristigen Verbesserung der Deutschkenntnisse und in verbesserten Kenntnissen der Rechtsordnung, der Kultur Deutschlands und der deutschen Geschichte ausdrücken. Langfristig soll durch die Integrationskurse eine positive Wirkung auf die gesellschaftliche und berufliche Integration erzielt werden.

#### 3.1.7.1 Kurserfolg im Sinne der Verordnung

Ziel der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz ist die „Erlangung ausreichender Sprachkenntnisse sowie <...> Kenntnisse der Rechtsordnung, der Kultur und der Geschichte in Deutschland“ (§ 43 Abs. 3, AufenthG). Diese Kenntnisse sollen zum Abschluss des Integrationskurses nachgewiesen werden. Dafür findet ein Abschlusstest statt, der aus zwei Prüfungsteilen besteht (vgl. § 17 IntV):

- Sprachprüfung zum „Zertifikat Deutsch“ (B1), welche die Kenntnisse nach § 3 Abs. 2 IntV nachweist, und
- Test zum Orientierungskurs, der dem jeweiligen Kursinhalt angepasst ist.

Der Sprachtest wird von lizenzierten Prüfer/innen abgenommen und vom Prüfinstitut ausgewertet. Wie die Vor-Ort-Analysen zeigten, nehmen in der Praxis nicht alle Teilnehmer/innen an der Prüfung zum „Zertifikat Deutsch“ teil, so dass eine objektive Prüfung des Sprachniveaus aller Teilnehmer/innen auf Basis der Testergebnisse zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich ist. Darüber hinaus prüft der Test zum „Zertifikat Deutsch“ nur das Erreichen eines Sprachstandes analog zum Sprachstand B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen. In der derzeitigen Form kann die Prüfung aber keine anderen Niveaustufen abbilden, sodass die Testergebnisse ausschließlich Aussagen zum Erreichen des Sprachstands B1 ermöglichen und kein differenziertes Bild der erreichten Sprachstände zulassen. Zurzeit wird aber ein skaliertes Sprachtest entwickelt, der perspektivisch auch ein Abprüfen des Sprachniveaus A2 in einem Testverfahren erlaubt.

Der Test zum Orientierungskurs wird vom jeweiligen Kursträger selbst auf Basis des im Kurs vermittelten Wissens konzipiert und durchgeführt.<sup>27</sup> Dies hat den Nachteil, dass die Prüfung nicht standardisiert ist und somit keinen

<sup>27</sup> Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2005): „Leitfaden zur Durchführung von Integrationskursen, Kapitel 4.6, Durchführung des Abschlusstests“,

trägerübergreifenden Vergleich zulässt. Über den Erfolg des Orientierungskurses können daher keine validen Aussagen gemacht werden. Den Ergebnissen der Trägerbefragung und der Vor-Ort-Analysen zufolge bestehen zwischen 86% und 100% der Teilnehmer/innen die Prüfung des Orientierungskurses (vgl. Kapitel 3.1.6.4).

Entsprechend der Daten des WBT zum Stichtag 31. August 2006 (Auswertungsstand) haben an der Abschlussprüfung für das „Zertifikat Deutsch“ seit dem 1. Januar 2005 43.809 Personen teilgenommen.<sup>28</sup> Von diesen Prüfungsteilnehmer/innen haben insgesamt 30.996 (70,8%) die Prüfung bestanden und das „Zertifikat Deutsch“ erhalten.

Aussagen über die tatsächliche Quote erfolgreich abgeschlossener Integrationskurse sind nur mit Einschränkungen möglich. Dies liegt vor allem darin begründet, dass aufgrund der unterschiedlichen Bearbeitungsdauer der Daten bei WBT (die Auswertungsdauer der Prüfungsergebnisse liegt bei etwa sechs Wochen) und im BAMF (die allgemeine Aktualisierung der Daten dauert etwa vier Wochen, darüber hinaus entstehen nicht zu beziffernde Verzögerungen durch Kursträger, die ihre Abrechnungen nicht direkt nach dem Kurs machen<sup>29</sup>), die ihre Abrechnungen mit großem Verzug durchführen) keine perfekte Synchronisierung von Teilnehmerdaten und Prüfungsergebnissen möglich ist. Darüber hinaus erlaubt das Controlling-System des BAMF keinen direkten Aufschluss darüber, wie viele Teilnehmer/innen den Kurs tatsächlich abgeschlossen haben. Der aussagekräftigste Indikator hierfür ist der Abschluss des Orientierungskurses, da an dieser Stelle mit Sicherheit festgestellt werden kann, dass der/die Teilnehmer/in den Integrationskurs beendet hat. Da aber nicht alle Sprachkursteilnehmer/innen unmittelbar bzw. in einzelnen Fällen auch gar nicht am Orientierungskurs teilnehmen, unterschätzt dieser Indikator die tatsächliche Anzahl der Sprachkursabschlüsse.

Um den Erfolg der Integrationskursteilnehmer/innen zu schätzen, sollten daher verschiedene Zahlen in Relation zu den bestandenen Prüfungen gesetzt und zur Interpretation herangezogen werden:

- Etwa 80.700 Personen haben bis Mitte 2006<sup>30</sup> den Orientierungskurs abgeschlossen. Wird diese Zahl mit den bestandenen Prüfungen in Relation gesetzt, liegt die Erfolgsquote bei etwa 38,4%.
- 58.602 Teilnehmer/innen haben nach dem Datenstand 21.09.2006 600 Stunden Sprachkurs erhalten. Basierend auf dieser Grundgesamtheit an potenziellen Prüfungsteilnehmer/innen resultiert eine

---

<sup>28</sup> Hinsichtlich der Auswertungsdauer der Prüfungen bei WBT von etwa 6 Wochen, geht der Evaluator von einem Stand der Prüfungen bis Mitte Juli 2006 aus.

<sup>29</sup> Nach qualitativen Einschätzungen der Vor-Ort-Analysen ist diese Zahl beträchtlich. Besonders die nicht privaten Träger machen ihre Abrechnungen mit zum Teil großer Verzögerung.

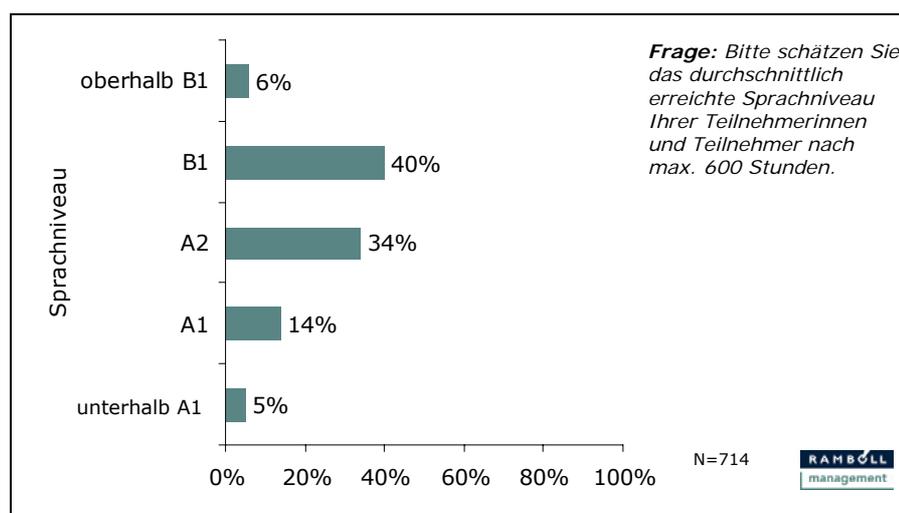
<sup>30</sup> Es ist davon auszugehen, dass aufgrund der dargestellten Verzögerungen der Datenstand des BAMF vom 21.09.2006 bezüglich des Orientierungskurses etwa den tatsächlichen Umsetzungsstand zur Jahresmitte reflektiert,

Erfolgsquote von 52,8%. Hierbei bleiben aber alle Teilnehmer/innen unberücksichtigt, die nach weniger als 600 Stunden den Integrationskurs beendet haben. Eine genaue Bestimmung dieser Zahl ist im derzeitigen Controllingsystem nicht möglich.

- Bis zum Systemstand 21.09.2006 haben 185.000 Teilnehmer/innen mindestens 100 Stunden Sprachunterricht erhalten und hätten somit theoretisch die Möglichkeit, einen Abschlusstest abzulegen. Dies wäre der Fall, wenn alle diese Teilnehmer/innen in Modul 5 eingestuft worden wären. Die tatsächlichen Einstufungsmodule werden nicht erfasst. Wird diese Anzahl zur Zahl der bestandenen Prüfungen in Beziehung gesetzt, liegt die Erfolgsquote bei 16,8%.

Um eine weitere Einschätzung der Kurserfolge zu gewinnen, hat Rambøll Management alle Kursträger im Rahmen der Trägerbefragung um eine Einschätzung des Sprachstandniveaus ihrer Teilnehmer/innen zum Kursende gebeten. Die geschätzte Erfolgsquote der Kursträger liegt mit 46% oberhalb der beschriebenen Quote von 38,4%, die sich aus der Relation von Orientierungskursabschlüssen und bestandenen Prüfungen ergibt. Nach Angaben der Kursträger erreicht damit knapp die Hälfte aller Teilnehmer/innen das Sprachniveau B1. Über ein Drittel der Teilnehmer/innen, so die Einschätzung der Kursträger, beendet den Integrationskurs auf dem Sprachstandniveau A2 (vgl. Abbildung 14). Eine Begründung für die Differenz der Kursträgereinschätzung und der tatsächlichen bestandenen Zertifikate liegt in der oben angesprochenen Tatsache begründet, dass der Abschlusstest freiwillig ist und daher von vielen Teilnehmer/innen nicht abgelegt wird. Eine genaue Bestimmung der Zielerreichung ist somit nicht möglich. Nach Ansicht des Evaluators ist die geschätzte Quote der Kursträger aufgrund der vom Abschlusstest fernbleibenden Teilnehmer/innen wahrscheinlicher.

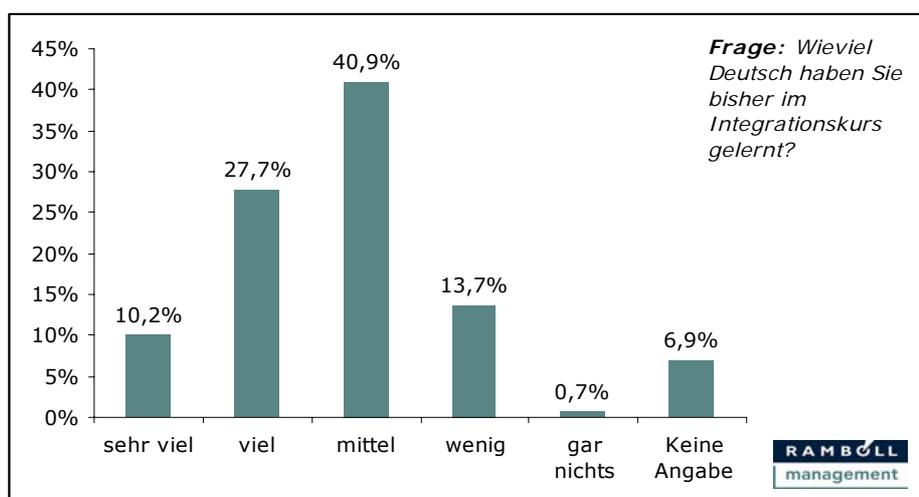
**Abbildung 14: Einschätzung des Sprachniveau bei Kursabschluss**



Quelle: Kursträgerbefragung

Die Einschätzung durch die Teilnehmer/innen ist ein weiterer bedeutender Indikator für den Kurserfolg. In den Vor-Ort-Analysen fiel es jedem fünften Teilnehmenden allerdings schwer, eine Einschätzung zum Erfolg des Integrationskurses abzugeben – allerdings gaben nur 0,5% der Teilnehmer/innen an, den Sprachkurs in überhaupt keiner Weise als hilfreich empfunden zu haben. Der Zugewinn an Sprachkenntnissen durch die Integrationskurse war dabei nach Einschätzung der meisten Teilnehmer/innen (ca. 40%) mittelgroß, fast 30% der Befragten hatten nach eigenen Angaben viel hinzuge-lernt.

**Abbildung 15: Einschätzung des Kurserfolgs durch Teilnehmer/innen**



Quelle: Teilnehmerbefragung Vor-Ort-Analysen

### 3.1.7.2 Determinanten des Kurserfolgs

Die zentralen Bestimmungsfaktoren für einen erfolgreichen Abschluss des Integrations Sprachkurses wurden mit Hilfe korrelativer Analysen untersucht. Dabei wurde davon ausgegangen, dass vor allem die unterschiedlichen individuellen Voraussetzungen der Kursteilnehmer/innen, wie Vorkenntnisse in Deutsch, Kenntnisse anderer Fremdsprachen, der Bildungsstand (Alphabetisierungsgrad) oder das Alter der Teilnehmer/innen, entscheidende Einflussfaktoren für die Zielerreichung B1 darstellen.

Da keine Verknüpfung zwischen den Personenmerkmalen aus dem Datenbestand des BAMF und den individuellen Testergebnissen des Abschlusstests B1 hergestellt werden kann, hat Rambøll Management die Teilnahme am Abschlusstest als abhängige Variable in den Analysen verwendet (vgl. Abschnitt 3.1.5). Folgende Zusammenhangsmuster konnten dadurch bezüglich der Teilnahme am Abschlusstest identifiziert werden:

**Tabelle 23: Einflussfaktoren auf Teilnahme am Abschlusstest**

Unabhängige Variablen	Zusammenhangsmaß	Wert	N
Bildungsniveau	$\gamma$	0,159	60.425
Sprachstand zu Beginn des Kurses	$\gamma$	0,199	37.311
Punktstand im Einstufungstest	$\eta^2$	0,131	36.359
Lernprogression	$\Gamma$	0,267	72.348
Schreibkundigkeit	$\gamma$	0,188	68.087

Quelle: Eigene Berechnungen, BAMF-Daten (Stand: 21.09.2006)

In Anbetracht der hohen Fallzahlen bieten die identifizierten Korrelationen eine gute Basis, um die folgenden Zusammenhänge zu formulieren:

- Höheres Bildungsniveau tritt signifikant häufiger bei Teilnehmer/innen auf, die am Abschlusstest teilgenommen haben.
- Das Vorliegen von mindestens einfachen Sprachkenntnissen findet sich signifikant häufiger bei Teilnehmer/innen, die am Abschlusstest teilnehmen, als bei Teilnehmer/innen, die nicht am Abschlusstest teilnehmen.
- Ein hoher Punktstand im Einstufungstest korreliert positiv mit der Teilnahme am Abschlusstest.
- Je höher die Lernprogression, desto eher ist die Wahrscheinlichkeit, am Abschlusstest teilzunehmen
- Bei Kursbeginn nicht alphabetisierter Kursteilnehmer/innen nehmen signifikant seltener am Abschlusstest teil als alphabetisierte Kursteilnehmer/innen.

Keinen nennenswerten Einfluss auf die Teilnahme am Abschlusstest zeigen hingegen die Variablen:

- Geschlecht,
- Aufenthaltsdauer und -status,
- Nationalität,
- Alter und
- Muttersprache.

Insgesamt bestätigt dies die Annahme, dass die Vorkenntnisse in Deutsch und der Bildungsstand den Erfolg des Integrationskurses beeinflussen. Wie die Analysen zeigen, nehmen in der Praxis diejenigen Teilnehmer/innen eher am Abschlusstest teil, die bezüglich des Bildungsniveaus und der bestehenden Deutsch-Sprachkenntnisse bessere Voraussetzungen haben als andere Teilnehmer/innen. Damit gehen auch die Variablen „Punktstand im Einstufungstest“ und „Lernprogression“ einher, die zum einen nicht unabhängig vom Bildungsniveau sind und sich zum anderen in gewisser Weise gegenseitig bedingen. Der negative Zusammenhang zwischen den nicht alphabetisierten Kursteilnehmer/innen und einer selteneren Teilnahme am Abschlusstest

bestätigt darüber hinaus, dass das Bildungsniveau der zentrale Einflussfaktor auf die Teilnahme am Absusstest ist. Im Bezug auf das Alter der Teilnehmer/innen hat – wie oben dargestellt – die Teilnehmerbefragung eine gewisse Korrelation zwischen Alter und subjektiv empfundener Kursgeschwindigkeit aufgezeigt (vgl. Abbildung 13). Im Bezug auf die Abschlussquoten konnte kein signifikanter Nachweis für diesen Zusammenhang erbracht werden.

### 3.1.7.3 Einschätzung des Beitrags zur gesellschaftlichen und beruflichen Integration

Sowohl in der Kursträgerbefragung als auch in den Vor-Ort-Analysen wurden die Kursträger nach dem Beitrag der Integrationskurse zur sozialen und beruflichen Integration der Teilnehmer/innen befragt. Hierbei wurde zwischen Orientierungskurs und Sprachkurs unterschieden.

Aus Sicht der Kursträger tragen die Sprach- und Orientierungskurse stärker zur sozialen als zur beruflichen Integration der Teilnehmer/innen bei. Im Vergleich der beiden Kurstypen wird der maximal 600 Stunden umfassende Sprachanteil der Integrationskurse als erheblich bedeutender für die soziale und berufliche Integration angesehen als der 30-stündige Orientierungskurs. So schätzen in der Kursträgerbefragung 66,8% der befragten Kursträger den Beitrag des Sprachkurses zur sozialen Integration als hoch oder sehr hoch ein, die Werte für den Orientierungskurs liegen hier bei 37,5%. Hinsichtlich der beruflichen Integration werden der Beitrag des Sprachkurses von 49,1% und der Beitrag des Orientierungskurses von 20,6% der befragten Kursträger als hoch oder sehr hoch beurteilt.<sup>31</sup> In der folgenden Tabelle werden diese Einschätzungen auf Basis der Mittelwerte noch einmal verdeutlicht.<sup>32</sup>

**Tabelle 24: Beitrag des Integrationskurses zur sozialen und beruflichen Integration**

Beitrag zur ...	beruflichen Integration	sozialen Integration
Sprachkurs	3,38	3,88
Orientierungskurs	2,49	3,12

*Quelle: Kursträgerbefragung*

Die Ergebnisse der Kursträgerbefragung konnten in den Fallstudien durch Befragung der Lehrkräfte und des Managements der Kursträger bestätigt werden.<sup>33</sup> Allerdings fällt die Einschätzung der Lehrkräfte in Bezug auf die

<sup>31</sup> Ähnliche Ergebnisse hinsichtlich des Sprachkurses zeigen auch die Ergebnisse der Befragung von Social Consult: Hier haben 65,8 % der befragten Träger den Beitrag der SGB-III-Sprachkurse zur sozialen Integration als hoch oder sehr hoch eingeschätzt, hinsichtlich des Beitrages zur beruflichen Situation lag dieser Wert bei 51,9 % (Social Consult 1998: 75f).

<sup>32</sup> Die Bewertung wurde auf einer Skala von 1= niedrig bis 5 = sehr hoch vorgenommen.

<sup>33</sup> 65,9% der Kursträgerleitung und 66% der Lehrkräfte in den Vor-Ort-Analysen bescheinigen den Sprachkursen einen hohen Einfluss auf die soziale Integration, während 45% der Kursträger und 36% der Lehrkräfte von einem hohen Einfluss auf die berufliche Integration ausgehen.

Wirkungen des Orientierungskurses für die soziale Integration etwas besser aus als die Bewertung der Kursträgerleitung. Immerhin 50% der Lehrkräfte schätzen den Beitrag zur sozialen Integration als hoch ein.

Die Wirkung der Integrationskurse auf die berufliche Integration der Teilnehmer/innen ist laut Angaben der in den Fallstudien befragten Vertreter von ARGEn bzw. Optionskommunen eher gering. Keine der während der Vor-Ort-Analysen besuchten ARGEn gab an, dass der Integrationskurs einen starken positiven Effekt auf die berufliche Integration hat. Sieben der 20 befragten ARGEn bzw. Optionskommunen schätzten die Auswirkungen als gering ein. Fünf gaben hinsichtlich der beruflichen Integration an, dass dies sehr stark von der Motivation, dem Hintergrund der Teilnehmer/innen abhängt und daher keine pauschale Einschätzung möglich sei.

Die Ergebnisse der Teilnehmerbefragung geben ebenso Hinweise darauf, dass die Kursteilnahme einen größeren Beitrag zur sozialen als zur beruflichen Integration leistet. Insgesamt hat die Kursteilnahme den Einschätzungen der Teilnehmer/innen zufolge vor allem dazu beigetragen, die Hemmschwelle der Teilnehmer/innen in Bezug auf die Anwendung ihrer Deutschkenntnisse zu senken. Von diesem Effekt berichteten mehr als 40% der Befragten. Etwa ebenso viele gaben an, der Kurs sei ihnen im Alltag eine Hilfe. Ein knappes Viertel sieht im Besuch der Integrationskurse eine Unterstützung für Ämtergänge. Für die Suche nach Ausbildungs- und Studienmöglichkeiten sowie nach Beschäftigung bewerteten dagegen nur jeweils knapp 15 Prozent der Befragten die Integrationskurse als hilfreich.

**Tabelle 25: Teilnehmerbewertung der Unterstützung im Alltag durch den Integrationskurs**

Kurs war eine Hilfe...	Anzahl	Prozent
Ja, ich traue mich eher Deutsch zu sprechen	317	41,4%
Ja, bei Ämtergängen	182	23,8%
Ja, im Alltag	325	42,4%
Ja, bei Freizeitaktivitäten	114	14,9%
Ja, bei der Suche nach Ausbildungs-/Studienplatz	103	13,4%
Ja, ich konnte dadurch einen Arbeitsplatz finden	99	12,9%
Kann ich noch nicht sagen	171	22,3%
Nein	4	0,5%
Keine Angabe	9	1,2%
<b>Gesamt</b>	<b>766</b>	<b>100,0%</b>

Quelle: Teilnehmerbefragung Vor-Ort-Analysen

### 3.2 Effizienz und Effektivität der Verfahren

Die Ausgestaltung der Verfahren ist eine wesentliche Bedingung für eine effektive und effiziente Umsetzung der Integrationskurse.

Rambøll Management hat die zentralen Verfahren in Hinblick auf folgende Aspekte untersucht:

- Inwieweit werden durch die jeweiligen Verfahren die gesetzlich vorgegebenen Ziele erreicht?
- Welche Kosten bzw. Aufwände entstehen dabei den jeweiligen Akteuren?
- Wie stehen die Kosten der jeweiligen Verfahren im Verhältnis zum Nutzen des jeweiligen Verfahrens?

Im Folgenden werden zunächst die unterschiedlichen Zulassungsverfahren beschrieben. Hierzu zählen die Zulassungsverfahren für die Kursteilnehmer/innen, für Kursträger, für Lehrkräfte und für Einrichtungen der Lehrkräftefortbildung. Anschließend werden die Aufwände thematisiert, die mit der Durchführung der Kurse verbunden sind. Hierbei wird im Wesentlichen auf die Aufwände der Kursträger und die Verwaltung durch das Bundesamt und seine Außenstellen eingegangen.

#### 3.2.1 Zulassungsverfahren für die Teilnehmer/innen

Das Zulassungsverfahren für die Teilnehmer/innen ist zentral für eine effektive und effiziente Zielgruppenerreichung sowie für eine zeitnahe Übermittlung in bestehende Kurse.

Das System der Integrationskurse unterscheidet zwischen Teilnahmeberechtigten und Teilnahmeverpflichteten, die ihrerseits aus verschiedenen Adressatengruppen bestehen. Die einzelnen Adressatengruppen haben verschiedene Rechte und Verpflichtungen hinsichtlich der Integrationskurse.<sup>34</sup>

##### 3.2.1.1 Berechtigung zur Teilnahme

Im AufenthG, im BVG und in der IntV werden verschiedene Gruppen genannt, die aufgrund einer unterschiedlichen Anspruchsgrundlage und unter variierenden Voraussetzungen zur einmaligen Teilnahme an den Integrationskursen berechtigt sind. Im Folgenden werden die Voraussetzungen beschrieben, unter denen Neuzuwander/innen gem. § 44 Abs. 1 AufenthG, Spätaussiedler/innen gem. § 9 Abs. 1 BVG und freiwillige Altzuwander/innen gem. § 44 Abs. 4 AufenthG zu einem Integrationskurs zugelassen sind.

### **Neuzuwander/innen gem. § 44 Abs. 1 AufenthG**

Teilnahmeberechtigt sind Neuzuwander/innen, die dauerhaft in Deutschland bleiben werden und die seit dem 1. Januar 2005 einen Aufenthaltstitel gem. § 44 Abs. 1 AufenthG zu Erwerbszwecken gem. §§ 18, 21 AufenthG, zum Zweck des Familiennachzugs gem. §§ 28, 29, 30, 32, 36 AufenthG oder aus humanitären Gründen gem. § 25 Abs. 1, 2 AufenthG erhalten haben oder die eine Niederlassungserlaubnis nach § 23 Abs. 2 AufenthG besitzen. Dauerhaft ist ihr Aufenthalt dann, wenn sie eine Aufenthaltserlaubnis von mehr als einem Jahr haben oder seit über 18 Monaten eine Aufenthaltserlaubnis besitzen, die nicht von vorübergehender Natur ist (§ 44 Abs. 1 AufenthG § 4 Abs. 1 Nr.1 IntV).

Ausgenommen von dem Anspruch sind jedoch Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene, die eine schulische Ausbildung aufnehmen oder fortsetzen. Auch Ausländer/innen, bei denen „erkennbar geringer Integrationsbedarf“ besteht, haben grundsätzlich keinen Teilnahmeanspruch. Ein geringer Integrationsbedarf wird in der Regel angenommen, wenn die betreffende Person einen Hochschul- oder Fachhochschulabschluss besitzt oder eine qualifizierte Erwerbstätigkeit ausübt, und wenn dies die Annahme rechtfertigt, dass sich der/die Ausländer/in ohne staatliche Hilfe in das wirtschaftliche, gesellschaftliche und kulturelle Leben der Bundesrepublik Deutschland integrieren wird (§ 4 Abs. 2 IntV). Ein Anspruch hat auch nicht, wer über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt. Im letzten Fall bleibt die Berechtigung zur Teilnahme am Orientierungskurs bestehen (§ 44 Abs. 3 AufenthG, § 4 Abs. 2 IntV). Schließlich erlischt der Anspruch, wenn der Aufenthaltstitel vor mehr als zwei Jahren erteilt worden ist (§ 44 Abs. 2 AufenthG).

Die Berechtigung von Neuzuwander/innen (§ 44 Abs. 1 und 3 AufenthG) durch die Ausländerbehörde funktioniert flächendeckend. Die Zahl neu eingereister Ausländer/innen mit Teilnahmeanspruch lag am 30. September 2006 insgesamt bei 104.268. Ein Drittel dieser Neuzuwander/innen kann sich „auf einfache Art in deutscher Sprache“ verständigen und hat somit einen Teilnahmeanspruch, aber keine Teilnahmepflicht.

Die Berechtigung von Neuzuwander/innen ist für die Ausländerbehörde mit geringem Aufwand verbunden, da diese im Rahmen der Erteilung der Aufenthaltstitel erfolgt und in der Regel nicht prüfungsintensiv ist. Der Evaluator kommt zu dem Ergebnis, dass die Zulassung dieser Personengruppe effektiv und effizient ist.

---

<sup>34</sup> Zum besseren Verständnis muss hinzugefügt werden, dass Verpflichtete nach rechtlichem Verständnis auch Berechtigte sind und entsprechend in der Statistik als „Teilnahmeberechtigte“ aufgeführt werden.

### **Spätaussiedler/innen gem. § 9 BVG iVm. § 4 Abs. 1 Nr. 2 IntV**

Spätaussiedler/innen sowie deren Ehegatten oder Abkömmlinge, welche die Voraussetzungen des § 7 Abs. 2 s BVG erfüllen, haben nach § 9 Abs. 1 BVG einen kostenlosen Teilnahmeanspruch. Eine Verpflichtungsmöglichkeit ist nicht vorgesehen, dieser Personenkreis muss allerdings seit dem 1. Januar 2005 bereits vor der Einreise nach Deutschland Kenntnisse der deutschen Sprache erworben haben. Die Spätaussiedler/innen, die einen Teilnahmeanspruch haben, lassen sich in zwei Gruppen einteilen:

- Spätaussiedler/innen, die nach dem 1. Januar 2005 nach Deutschland eingereist sind und direkt mit der Aushändigung des Registrierscheins eine Teilnahmberechtigung erhalten haben.
- Spätaussiedler/innen, die bereits vor dem 01. Januar 2005 nach Deutschland eingereist sind und für die rückwirkend eine Teilnahmberechtigung ausgestellt werden kann. Voraussetzung ist allerdings, dass sie nicht bereits einen SGB-III-Kurs absolviert haben.

Die erste Gruppe erhält die Berechtigung gem. § 6 Abs. 2 IntV mit Erteilung des Registrierscheines von der Außenstelle des Bundesverwaltungsamtes (BVA) in Friedland, dem zentralen Aufnahmelager, in das sie kommen, bevor sie auf die Wohnheime der unterschiedlichen Kommunen verteilt werden. Schon länger in der Bundesrepublik lebende Spätaussiedler/innen haben die Möglichkeit, sich Informationen und auch ein Antragsformular auf der Internetseite des BAMF herunterzuladen oder einen formlosen Antrag beim BVA zu stellen.

Über das Zulassungsverfahren für Spätaussiedler/innen wurden bisher 10,4% (Stand: 30.9.2006) aller Teilnahmberechtigten zugelassen. Die Aufwände, die bei der Zulassung für die Mitarbeiter/innen des BVA entstehen, unterscheiden sich erheblich, je nachdem, ob es sich um Anträge von Antragsteller/innen handelt, die vor oder nach dem 1. Januar 2005 eingereist sind.

Die Anträge von Antragsteller/innen, die nach dem 1. Januar 2005 eingereist sind, stellen die Mehrheit der Anträge dar. Sie können nach Aussage von Mitarbeiter/innen des BVA im Rahmen des „laufenden Geschäftes“ bewältigt werden, da die gesetzlichen Voraussetzungen anlässlich der Ausstellung des Registrierscheines geprüft werden. Auch die Übermittlung der Daten an das BAMF funktioniert nach einer erfolgten Anpassung der EDV-Systeme gut.

Schwieriger gestaltet sich die Zulassung von Antragsteller/innen, die vor dem 01. Januar 2005 eingereist sind, da für eine positive Bescheidung eine vorherige Teilnahme an einem Sprachkurs bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) erfragt werden muss. Diese Schnittstelle mit der BA funktioniert nach Aussagen von Mitarbeiter/innen des BVA nicht optimal: Zum einen fehlen

regelmäßige Ansprechpartner/innen, zum anderen würden immer wieder fehlerhafte oder nicht passende Angaben gemacht.

Das Zulassungsverfahren für Spätaussiedler/innen ist für die Mehrheit der Anträge effektiv und effizient, da die Zulassung im Rahmen der Erteilung des Registrarscheines erfolgen kann und somit kaum zusätzlicher Aufwand entsteht. Da die Anzahl der Anträge der Spätaussiedler/innen, die bereits vor dem 1. Januar 2005 nach Deutschland eingereist sind, kontinuierlich sinkt, sind die Schnittstellenprobleme mit der BA auch aus Sicht des BVA zu vernachlässigen.

#### **Auf Antrag zugelassene Altzuwander/innen gem. § 44 Abs. 4 AufenthG**

Berechtigt sind weiterhin Ausländer/innen und Unionsbürger/innen, die zwar grundsätzlich keinen Teilnahmeanspruch besitzen, die das BAMF aber auf Antrag im Rahmen verfügbarer Kursplätze zur Teilnahme zugelassen hat (§ 44 Abs. 4 AufenthG iVm. § 4 Abs. 1 Nr.3 IntV). Dieser Antrag kann über die Kursträger gem. § 5 Abs. 1 IntV gestellt werden. Die Außenstellen des BAMF sind für die Zulassung dieser Personengruppe zuständig.

Die Erreichung der Altzuwander/innen, die freiwillig einen Kurs besuchen, war bisher sehr erfolgreich. Dies zeigt sich insbesondere daran, dass die Gruppe der Altzuwander/innen ohne Verpflichtung mit rund 46% den größten Anteil der Teilnahmemberechtigten ausmachen (Stand: 30.09.2006). Nach Aussagen der Regionalkoordinatoren wurde im Vorfeld nicht erwartet, dass diese Zielgruppe die Teilnahmemöglichkeit in einem solchem Ausmaß nutzen würde. Diese Einschätzung führte am Anfang dazu, dass die für diese Personengruppe zur Verfügung stehenden Kontingente nicht der Nachfrage entsprachen. In den Folgemonaten gab es eine regelmäßige Erhöhung der Kontingente, um der Nachfrage gerecht werden zu können.

Diese effektive Erreichung dieser Zielgruppe wird auf unterschiedliche Gründe zurückgeführt: Zum einen berichten die Kursträger, dass sie in der Anfangszeit bei den Teilnehmer/innen in anderen Deutschkursen, in der Regel Altzuwander/innen, für die Integrationskurse geworben und auf diesem Wege viele interessierte Altzuwander/innen erreicht hätten. Darüber hinaus sei die Zulassung über die Kursträger für die Teilnehmenden sehr einfach und mit wenig Aufwand verbunden, sodass die Hemmschwelle, einen Kurs zu beginnen, gering sei. Darüber hinaus zeigen die hohen Teilnehmerzahlen, dass an dieser Stelle seit Jahren ein Bedarf in der Förderung bestanden hatte, die nun gedeckt wurde.

Die Teilnehmerzulassung der freiwilligen Altzuwander/innen ist aufgrund der hohen Fallzahlen mit nicht unerheblichem Aufwand für die Außenstellen verbunden. 45,7% der Teilnehmenden sind freiwillige Altzuwander/innen (Stand: 30.09.2006) und wurden somit über das Bundesamt zugelassen.

Dementsprechend stellt dieses Zulassungsverfahren nach einer internen Befragung des Bundesamtes den (anteilig) größten Aufgabenbereich der Teamassistent/innen in den Außenstellen dar: 13,44% ihres Gesamtaufwandes verbringen sie mit der Bearbeitung der Anträge. Dieser (relativ) große Gesamtaufwand ist jedoch auf die hohen Fallzahlen zurückzuführen, denn die Vorgangsdauer pro Antrag beträgt im Schnitt nur 15 Minuten und steht somit in einem angemessenen Verhältnis zum Arbeitsvolumen.

### 3.2.1.2 Verpflichtungen zur Teilnahme

Drei Personengruppen können dazu verpflichtet werden, an einem Integrationskurs teilzunehmen (§ 44a AufenthG): Neuzuwander/innen ohne genügende Sprachkenntnisse (gem. § 44a Abs. 1 Nr.1 AufenthG), Ausländer/innen, die Sozialleistungen beziehen (gem. § 44a Abs. 1 Nr. 2 a AufenthG), sowie „integrationsbedürftige“ Altzuwander/innen (gem. § 44 a Abs. 1 Nr.2 b AufenthG). Insgesamt wurden 108.059 Personen zur Teilnahme an einem Integrationskurs verpflichtet. Dies entspricht einem Anteil von 33,4% der Teilnahmeberechtigten.

#### **Neuzuwander/innen ohne genügende Sprachkenntnisse gem. § 44a Abs. 1 Nr. 1 AufenthG**

Verpflichtet sind Neuzuwander/innen, die einen Aufenthaltstitel i. S. des § 44 Abs. 1 AufenthG haben und sich nicht „auf einfache Art in deutscher Sprache“ verständigen können. Dies prüft die Ausländerbehörde bereits bei der Ausstellung des Aufenthaltstitels. Die Ausländerbehörden prüfen im Rahmen der Berechtigung/Verpflichtung, ob sich der/die Neuzuwander/in „ohne Hilfe Dritter“ verständlich machen kann (gem. § 4 Abs. 1 S.4 IntV). Ausländerbehörden gaben im Rahmen der Vor-Ort-Untersuchungen mehrheitlich an, dass sie die Sprachkenntnisse in der Regel im Gespräch feststellen und nur in Zweifelsfällen einen Sprachtest verwenden. Die ABH besitzt bei der Entscheidung über die Verpflichtung keinen Ermessensspielraum (§ 44a Abs. 1 S.1 Nr. 1, S. 2 AufenthG).

Von den 104.268 berechtigten Neuzuwander/innen (Stand: 30.09.2006), wurden mehr als zwei Drittel aufgrund fehlender oder unzureichender Sprachkenntnisse zur Teilnahme an einem Integrationskurs verpflichtet. Der Umfang der Verpflichtungen von Neuzuwander/innen (§ 44a Abs. 1, Satz 1 Nr. 1) bei einfachen Deutschkenntnissen differiert stark zwischen den Ausländerbehörden. Während bspw. ABHn vereinzelt angeben, dass sie grundsätzlich keine Verpflichtungen aussprechen, wurden in Hamburg bis zum Sommer 2006 fast 4.200 Verpflichtungen ausgesprochen. Die ABHn, die keine bzw. kaum Verpflichtungen aussprechen, begründen dieses damit, dass den verpflichteten Teilnehmer/innen die notwendige Lernmotivation fehle und somit eine Verpflichtung nicht zielführend sei.

Da Ausländerbehörden Länderbehörden sind, kann es an dieser Stelle keine einheitlichen Vorgaben des Bundes geben. Allerdings sollten sich die Länder unter dem Aspekt der Gleichbehandlung, aber auch unter dem Aspekt einer schnellen Integration von Neuzuwander/innen um die Einführung einer einheitlichen Entscheidungspraxis bemühen, die u. a. eine einheitliche Definition von „unzureichenden Sprachkenntnissen“ beinhaltet.

Vor dem Hintergrund, dass die Ausländerbehörden ohnehin bei der Erteilung des Aufenthaltstitels in Kontakt mit den Neuzuwander/innen kommen, ist es dennoch grundsätzlich sinnvoll, das Verfahren durch die Ausländerbehörden vornehmen zu lassen. Zudem ist es für die Neuzuwander/innen ein einfacher und unkomplizierter Weg.

### **Ausländer/innen, die Sozialleistungen beziehen gem. § 44a Abs. 1 Nr.2 a AufenthG**

Ausländer/innen, die Leistungen nach ALG II beziehen, können auf zwei unterschiedlichen Wegen zur Teilnahme verpflichtet werden. Die ABH kann Altzuwander/innen im Rahmen verfügbarer und zumutbarer Plätze zur Kursteilnahme verpflichten, wenn sie Sozialleistungen beziehen und wenn ihre Teilnahme durch die Sozialbehörden angeregt worden ist (§ 44 a Abs. 1 Nr. 2a AufenthG). Hier haben die Behörden einen Ermessensspielraum über die Entscheidung, ob eine Verpflichtung stattfinden soll oder nicht. Des Weiteren können Altzuwander/innen im Rahmen einer Eingliederungsvereinbarung gem. § 15 SGB II durch die ARGE/Optionskommune verpflichtet werden, einen Antrag auf Berechtigung zu einem Integrationskurs gem. § 44 Abs. 4 AufenthG zu stellen. Abhängig von dem Weg, den die ARGE/Optionskommune gewählt hat, bestehen unterschiedliche Sanktionsmöglichkeiten bei einem Verstoß gegen die Teilnahmepflicht: Im Rahmen der Anregungen können sie nach Hinweis der ABH die Leistungen bis zu zehn Prozent kürzen, im Rahmen der Eingliederungsvereinbarung ist sogar eine 100%ige Kürzung möglich.<sup>35</sup>

Die folgende Darstellung und die getroffenen quantitativen Abschätzungen basieren primär auf qualitativen Interviews, die im Rahmen der Vor-Ort-Analysen geführt wurden, da der Umfang der Vereinbarungen innerhalb einer Eingliederungsvereinbarung bzw. einer Anregung durch die Mehrzahl der besuchten ARGE/Optionskommunen nicht systematisch erfasst wurde.

Zwar gaben ein Drittel der besuchten ARGE/Optionskommunen an, von der Möglichkeit einer Anregung Gebrauch zu machen, jedoch konnten nur 9 von 22 der besuchten ARGE/Optionskommunen Angaben über den Umfang ihrer Verpflichtung gem. § 44 a Abs. 1, Satz 1, Nr. 2a AufenthG machen: Zwei von diesen gaben an, gar nicht über die Ausländerbehörde zu verpflichten,

---

<sup>35</sup> Für eine detaillierte Beschreibung der unterschiedlichen Sanktionsmöglichkeiten siehe Kapitel 3.2.1.4.

sieben haben von der Möglichkeit der Anregung Gebrauch gemacht, wobei der Umfang der Anregungen bei diesen sieben erheblich variierte. In der Regel verpflichtet die Ausländerbehörde den/die Ausländer/in im Falle einer Anregung. Nur in Einzelfällen wird auf eine solche Anregung nur mit Teilnahmeberechtigungen reagiert obwohl eine Verpflichtung hätte erfolgen müssen.

Die Mehrzahl der besuchten ARGEen/Optionskommunen bevorzugt die Eingliederungsvereinbarung als Instrument zur Verpflichtung der Integrationskursteilnehmer/innen. Ein Drittel der besuchten Einrichtungen nutzt ausschließlich die Eingliederungsvereinbarungen, 14% nutzen ausschließlich die Anregungsmöglichkeit. 19% der Einrichtungen greifen auf beide Möglichkeiten zurück. Die Eingliederungsvereinbarung wird von den besuchten ARGEen/Optionskommunen aus mehreren Gründen als vorteilhafter erachtet als die Verpflichtung über die Ausländerbehörde: Zunächst muss keine weitere Entscheidungsinstanz zwischengeschaltet werden, eine Verpflichtung hingegen funktioniert unmittelbar. Des Weiteren können bei einer Pflichtverletzung Sanktionen verhängt werden, ohne dass es eines Hinweises durch die Ausländerbehörde bedarf. Auch werden die Sanktionsmöglichkeiten über das SGB II als wirksamer erachtet, da eine Kürzung von bis zu 100% der Regelleistung möglich ist und die ausländerrechtlichen Sanktionen in der Regel am Grundrechtsschutz der Betroffenen scheitern.

Insgesamt gaben zahlreiche ARGEen/Optionskommunen an, sie hätten ihre rechtlichen Möglichkeiten im Rahmen der Anregungs- bzw. Eingliederungsverfahren noch nicht voll ausgeschöpft. Die Hartz-IV-bedingte Umstellung der Arbeitsverwaltung habe zu einer Vernachlässigung dieses neuen Förderinstrumentes geführt. Zahlreiche Gesprächspartner/innen in den Arbeitsverwaltungen kündigten jedoch an, die Integrationskurse in Zukunft verstärkt als Förderinstrumentarium für Ausländer/innen nutzen zu wollen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der Integrationskurs sein Potenzial als Instrument der nachholenden Integration aufgrund der Zurückhaltung der Arbeitsverwaltung noch nicht voll entfaltet hat. Um die entsprechende Personengruppe besser zu erreichen, ist ein verstärktes Engagement der Arbeitsverwaltungen notwendig. Um dieses zu vereinfachen, erscheint es aus Sicht des Evaluators sinnvoll, die Schnittstellen zu anderen Behörden aus Effizienzgründen zu reduzieren. Dies kann durch die Nutzung der Eingliederungsvereinbarung oder durch eine Neugestaltung des Anregungsverfahrens erreicht werden. Denkbar wäre hier eine unmittelbare Verpflichtungsmöglichkeit durch die Arbeitsverwaltung. Eine solche „One-Stop-Agency“ würde das Verfahren auch aus Sicht der Teilnehmenden einfacher und überschaubarer machen.

## **„Integrationsbedürftige“ Altzuwander/innen gem. § 44 a Abs. 1 Nr.2 b AufenthG**

Die Ausländerbehörde kann Altzuwander/innen, die als „besonders integrationsbedürftig“ gelten, im Rahmen ihres Ermessens zur Teilnahme an einem Integrationskurs verpflichten (§ 44a Abs. 1 Nr. 2b AufenthG). Von einer besonderen Integrationsbedürftigkeit ist auszugehen, wenn ein besonderes öffentliches Interesse besteht, z. B. bei sozialen Problemlagen im unmittelbaren Lebens- und Arbeitsumfeld aufgrund von Integrationsdefiziten, die auf fehlende Sprachkenntnisse zurückzuführen sind. Als gesetzliches Regelbeispiel werden Ausländer/innen genannt, die ein in Deutschland lebendes minderjähriges Kind großziehen, sich jedoch nicht auf einfache Art in deutscher Sprache mündlich verständigen können (§ 4 Abs.4 IntV).<sup>36</sup>

Die Verpflichtung von „besonders Integrationsbedürftigen“ findet bei etwa einem Drittel (38%) der besuchten Ausländerbehörden statt, die Fallzahlen sind allerdings in der Regel gering. Die meisten ABHn verpflichten nur im Rahmen von Regelbesuchen, nur in Ausnahmefällen findet eine gezielte Ansprache und Verpflichtung von bestimmten Zielgruppen der Altzuwander/innen (Eltern mit schulpflichtigen Kindern) statt. Die ABHn haben Schwierigkeiten dabei, von dieser Verpflichtungsmöglichkeit Gebrauch zu machen, da sie in der Regel nicht über das notwendige Wissen verfügen, um eine Integrationsbedürftigkeit gem. § 4 Abs. 4 IntV feststellen zu können. Da ABHn nur im Rahmen der Feststellung der Verlängerung des Aufenthaltstitels mit Altzuwander/innen in Kontakt treten, haben sie keine Kenntnis darüber, ob eine soziale Problemlage im unmittelbaren Lebens- und Arbeitsumfeld aufgrund von Integrationsdefiziten vorliegt, die auf fehlende Sprachkenntnisse zurückzuführen sind. So muss die ABH bspw. für die Feststellung einer Integrationsbedürftigkeit gem. § 4 Abs. 4 IntV wissen, ob ein/e Ausländer/in die Personenfürsorge für ein in Deutschland lebendes Kind hat und sich nicht auf einfache Art in deutscher Sprache mündlich verständigen kann. Die Mehrheit der interviewten Mitarbeiter/innen in den ABHn gab an, eine solche Einschätzung nur mit Schwierigkeiten gerichtsfest vornehmen zu können. Eine solche Einschätzung könne nur von Einrichtungen vorgenommen werden, die regelmäßig mit Ausländer/innen in Kontakt kommen (wie Schulen, Einrichtungen der Jugendhilfe etc). Diese Einrichtungen sehen jedoch nach Angaben der ABHn in der Regel aus datenschutzrechtlichen Gründen von einer Weitergabe ihres Wissens an die ABH ab.

---

<sup>36</sup> In der Praxis sind dieses häufig Frauen, die u.a. auf Grund einer Heirat nach Deutschland gekommen sind. Im Rahmen der Vor-Ort-Analysen wurde von verschiedenen Mitarbeiter/innen sowohl der MEBs als auch von Kursträgern auf die positiven Effekte hingewiesen, die die Verpflichtung dieser Gruppe haben kann: So sei es für einige Frauen die einzige Möglichkeit, sich außerhalb des nahen Umfeldes zu bewegen und Kontakte zu anderen Frauen zu finden. Zudem würden sie durch Deutschkenntnisse selbständiger werden, könnten selbst zum Arzt oder auf eine Behörde gehen und ihren Kindern in schulischen Dingen helfen. Diese Angaben wurden auch durch die qualitativen Interviews mit Teilnehmerinnen bestätigt.

Alle diese Schwierigkeiten sprechen dafür, bei den „besonders Integrationsbedürftigen“ aktiv für eine freiwillige Teilnahme zu werben. Dabei sollte immer wieder auf die aufenthaltsrechtlichen Vorteile einer solchen Teilnahme aufmerksam gemacht werden, bspw. bei den Familienzusammengeführten auf die Vorteile eines eigenständigen Aufenthaltsrechts. Dabei ist das Engagement derjenigen Stellen gefragt, die regelmäßig mit Altzuwander/innen in Kontakt kommen (wie Schulen, Einrichtungen der Jugendhilfe etc.).

### 3.2.1.3 Zusammenfassende Bewertung der Verfahren und der Aufwände

Das Zulassungsverfahren funktioniert bei den Beteiligten grundsätzlich gut. Dabei hat sich als sehr effizient herausgestellt, die Verfahren bei den Behörden anzusiedeln, die im Rahmen ihrer sonstigen Aufgaben mit den entsprechenden Zielgruppen zu tun haben.

Herausforderungen bestehen allerdings noch bei der Zusammenarbeit im Rahmen der Verpflichtungsverfahren: Sowohl bei der Zusammenarbeit zwischen der Arbeitsverwaltung und der Ausländerbehörde als auch zwischen der Ausländerbehörde und den sonstigen Einrichtungen, die regelmäßig in regelmäßigem Kontakt mit Ausländer/innen stehen, hat der Evaluator deutliche Potenziale zur Verbesserung festgestellt.

Dies wirkt sich auf die Zielgruppenerreichung aus. Die Zielgruppenerreichung funktioniert dort gut, wo die Behörden im Rahmen ihrer sonstigen Tätigkeiten mit den unterschiedlichen Zielgruppen in Kontakt kommen und es keiner weiteren Zusammenarbeit bedarf: bei den Neuzuwander/innen, den Spätaussiedler/innen und den freiwilligen Altzuwander/innen. An der Stelle, an der eine vermehrte Zusammenarbeit erforderlich ist, bestehen Schwierigkeiten. Nach Einschätzung vieler Gesprächspartner/innen aus den Vor-Ort-Analysen besteht ein unausgeschöpftes Potenzial an integrationsbedürftigen und sozialleistungsbeziehenden Altzuwander/innen, die nach der bestehenden Rechtslage zu einer Teilnahme verpflichtet werden könnten. Hier ist das Engagement der beteiligten Behörden gefragt: Bei den integrationsbedürftigen Altzuwander/innen das derjenigen Institutionen, die regelmäßig in Kontakt mit Ausländer/innen stehen, bei den Leistungsempfänger/innen das der ARGEn/Optionskommunen.

### 3.2.1.4 Positive und negative Sanktionen

Die bisherige Gesetzeslage sieht für das System der Integrationskurse sowohl positive als auch negative Sanktionen vor.

Eine erfolgreiche Teilnahme soll nach Willen des Gesetzgebers neben dem Spracherwerb auch mit weiteren Vorteilen für den Teilnehmenden verbunden sein: Weist ein/e Ausländer/in durch eine Bescheinigung nach § 43 Abs. 3 S. 2 des AufenthG die erfolgreiche Teilnahme an einen Integrationskurs nach, verkürzt die Ausländerbehörde gem. § 8 Abs. 3 StaG die Mindestfrist für eine

Einbürgerung von acht auf sieben Jahre. Ebenso berücksichtigt die Ausländerbehörde gem. § 9 Abs. 2 Nr. 7 des AufenthG eine erfolgreiche Teilnahme an einem Integrationskurs bei der Ermessensentscheidung über die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis.

Zugleich sollen Pflichtverletzungen geahndet werden: Verletzt ein/e Ausländer/in seine/ihre Teilnahmepflicht aus von ihm/ihr zu vertretenen Gründen, dann sieht das Gesetz verschiedene Sanktionsmöglichkeiten vor, die auf folgenden Verfahrensschritten basieren: Die Kursträger teilen der zuständigen Ausländerbehörde gem. § 8 Abs. 4 S. 1 IntV den Beginn eines Kurses mit und unterrichten diese am Ende eines jeden Kursabschnittes, welche Teilnehmer/innen in welchem Umfang ihrer Teilnahmepflicht nicht nachgekommen sind. Die ABH weist daraufhin die entsprechenden Teilnehmer/innen gem. § 44 a Abs. 3 S. 1 AufenthG vor der Verlängerung ihrer Aufenthaltserlaubnis auf die Auswirkungen seiner/ihrer Pflichtverletzung hin und meldet diese im Falle einer Anregung an die ARGE/Optionskommune gem. § 44a Abs. 3 S. 2 AufenthG. Als erste Reaktion kann die Ausländerbehörde bei unentschuldigtem Fehlen schriftlich auf die Folgen einer Pflichtverletzung bzw. der Nichtteilnahme gem. § 44a Abs. 3 S. 1 hinweisen. Danach kann gem. § 44a Abs. 3 S. 1 iVm §47 Abs. 1 Nr. 4 AufenthV eine Vorladung zu einer Beratung erfolgen, für die eine Gebühr in Höhe von 15 Euro erhoben wird. Zudem kann die Teilnahmeverletzung negativ bei der Ermessensentscheidung über die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis gem. § 8 Abs. 3 AufenthG berücksichtigt werden. Darüber hinaus muss der/die Nichtteilnehmende damit rechnen, dass Sozialleistungen auf Anregung der Ausländerbehörde für die Zeit der Nichtteilnahme bis zu 10 Prozent gekürzt werden, der voraussichtliche Kostenbeitrag kann auch vorab in einer Summe durch einen Gebührenbescheid erhoben werden (§ 44 Abs. 3 a AufenthG).

Erfolgte die Teilnahme im Rahmen einer Eingliederungsvereinbarung, hat die Arbeitsverwaltung nach SGB II sehr viel weitergehende Sanktionsmöglichkeiten: Die ARGE/Optionskommunen können im Falle einer Verpflichtung gem. § 44a Abs. 1 Nr. 2a AufenthG aufgrund eines Hinweises der Ausländerbehörde gem. § 44 Abs. 3 S. 2 AufenthG die Leistungen bis zu zehn Prozent kürzen. Eine Pflichtverletzung im Rahmen einer Eingliederungsvereinbarung wird in diesem Fall im Rahmen des SGB II sanktioniert. Demnach kann die Gesamtleistung (d. h. die Regelleistung plus Leistungen zur Unterkunft) in einem ersten Schritt um 30%, in einem zweiten Schritt um 60% und seit dem 1. August 2006 in einem dritten Schritt vollständig gekürzt werden (§ 31 Abs. 1 Nr. 1a-c, Abs. 3 SGB II iVm mit dem Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung).

### 3.2.1.5 Bewertung der bestehenden Sanktionsmöglichkeiten

Im Rahmen der Vor-Ort-Analysen ist deutlich geworden, dass bisher weder von den positiven noch von den negativen Sanktionen umfassend Gebrauch gemacht wird.

So findet eine wirksame Sanktionierung der Verletzung der Teilnahmepflicht bei der Mehrheit der befragten Ausländerbehörden bisher nicht statt. Dies ist nicht nur auf eine mangelnde Umsetzung der bestehenden Sanktionsmöglichkeiten, sondern auch auf deren Wirksamkeit zurückzuführen.

Zentraler Grund, warum die Ausländerbehörden nicht von ihren Sanktionsmöglichkeiten Gebrauch machen, ist die fehlende Kenntnis einer Verletzung der Teilnahmepflicht. Denn 36% der Träger machen nach eigenen Angaben keine Meldung an die Ausländerbehörde über den Kursbeginn der Teilnehmer/innen und nur 25% melden der Ausländerbehörde die unentschuldigsten Fehlzeiten der verpflichteten Teilnehmer/innen. Dies deckt sich mit den Angaben der interviewten Mitarbeiter/innen in den Ausländerbehörden. Weniger als die Hälfte (etwa 40%) gaben im Rahmen der Vor-Ort-Untersuchungen an, dass sie den Kursbeginn der verpflichteten Teilnehmer/innen gemeldet bekommen, hinsichtlich unentschuldigter Fehlzeiten von verpflichteten Teilnehmer/innen wird der Anteil, der Ausländerbehörden, die hiervon erfahren, noch geringer.

Diese unzureichende Umsetzung der Meldepflicht gem. § 8 Abs. 4 S. 1 IntV hat unterschiedliche Gründe: Zum einen sind die Träger in vielen Fällen nicht über ihre Meldepflicht an die Ausländerbehörde informiert. Sie sind vielfach der Auffassung, dass sie ihrer Meldepflicht durch die Meldung der Fehlzeiten an das BAMF genügen. Oder sie gehen davon aus, die Fehlzeiten an die ARGE bzw. Optionskommune melden zu müssen. So geben 40% der Träger in der Trägerbefragung an, Kursbeginn und Kursabbruch an die ARGE zu melden, obwohl sie dazu rechtlich nicht verpflichtet sind. Vereinzelt weigern sich die Träger trotz Kenntnis ihrer Meldepflicht, da sie den bürokratischen Aufwand scheuen oder keine „Vollzugshilfe“ für die Ausländerbehörde leisten wollen.

Diese Unkenntnis bzw. Weigerung auf Trägerseite wird vielfach dadurch verstärkt, dass die ABHS die Informationen nicht aktiv bei den Trägern einfordern, da die Sanktionsmöglichkeiten nach ihrer Ansicht nicht greifen bzw. bei zukünftigen aufenthaltsrechtlichen Entscheidungen wie der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis oder der Einbürgerung lediglich die Bescheinigung über die (erfolgreiche) Teilnahme an einem Integrationskurs entscheidend ist, die von den Ausländer/innen direkt zum jeweiligen Termin mitzubringen ist.

Neben den eben dargestellten Herausforderungen bei der Umsetzung der Sanktionen gaben zahlreiche ABHS zudem an, dass die bisher vorgesehenen rechtlichen Sanktionsmöglichkeiten in den statistisch relevanten Fällen der verpflichteten Familienzusammengeführten und Asylberechtigten nicht grei-

fen. Die Ablehnung der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis sei in der Regel nicht gerichtsfest, da einer Abschiebung in den meisten Fällen Art. 6 GG (Schutz der Ehe, Familie und der nichtehelichen Kinder) oder Art. 16 GG (Asylrecht) entgegenständen. Einige ABHs (Nürnberg und Solingen) greifen zu der Möglichkeit, die Aufenthaltserlaubnis immer nur um jeweils 6 Monate zu verlängern, solange bis die Person ihre Verpflichtung erfüllt hat.

Neben der ABH sind die ARGEn/Optionskommunen zentrale Akteure für die Sanktionierung von Pflichtverletzungen. Die Kürzung der Sozialleistungen wurde von der Mehrheit unserer Gesprächspartner/innen als die wirksamste Sanktionsmöglichkeit bezeichnet. Die Sanktionspraxis der ARGEn/Optionskommunen ergibt ein heterogenes Bild: Die Vor-Ort Untersuchungen haben ergeben, dass bei ca. 50% der Arbeitsverwaltungen Sanktionen angedacht oder ausgesprochen wurden. Der Umfang der Sanktionierung ist jedoch sehr unterschiedlich: Teilweise wird nur vereinzelt bei Empfänger/innen sanktioniert, teilweise wird jede Pflichtverletzung systematisch durch Leistungskürzung geahndet. Ein weiteres Problem bei der Sanktionierung ist auch hier, dass die Arbeitsverwaltung nicht vollständig über Fehlzeiten und Abbrüche informiert ist. Dies liegt entweder in der fehlenden Weiterleitung durch die Ausländerbehörden oder in der fehlenden Meldung der Träger an die Ausländerbehörde begründet.

Die positiven Sanktionen greifen bisher nur teilweise: Insbesondere eine Berücksichtigung der Integrationskurse bei der Erteilung der Niederlassungserlaubnis kann bisher nicht vorgenommen werden. Dies liegt darin begründet, dass diese Regelung erst für die Neuzuwander/innen gilt, die seit dem 1. Januar 2005 eingewandert sind und die somit erst in fünf Jahren gem. § 9 Abs. 2 Nr.7 AufenthG einen Nachweis über ausreichende Sprachkenntnisse erbringen müssen. Bei Altzuwander/innen gilt die Übergangsregelung gem. Art. 104 II AufenthG, sodass § 9 Abs. 2 Nr. 7 erst nach Auslaufen der alten Aufenthaltserlaubnis bzw. -befugnis gilt. Ein Anreiz zur Teilnahme existiert durch eine vereinfachte Verfestigung des Aufenthaltstitels jedoch schon zum gegenwärtigen Zeitpunkt und ist nach Aussage zahlreicher Kursträger zentral für die Motivation der Teilnehmenden.

Nach Ansicht von Rambøll Management hat ein funktionierendes System von positiven und negativen Anreizen einen wesentlichen Einfluss auf die Motivationslage der Teilnehmenden. Es ist wichtig, dass eine erfolgreiche Teilnahme „belohnt“ und eine Verletzung der Teilnahmepflicht negativ sanktioniert wird. Deswegen sieht der Evaluator an dieser Stelle Verbesserungsbedarf. Insbesondere ist es notwendig, dass die sanktionierenden Behörden von den Pflichtverletzungen erfahren und die Teilnehmenden über die rechtlichen Vorteile einer Teilnahme aufgeklärt werden.

### 3.2.2 Zulassungsverfahren der Kursträger

Ziel des Zulassungsverfahrens ist es, durch die Zulassung von zuverlässigen und leistungsfähigen Trägern flächendeckend ein bedarfsgerechtes Angebot sicherzustellen (§ 18 Abs. 3 IntV). Das Bundesamt ist für die Zulassung der Kursträger zuständig (§§ 18–20 IntV). Dabei übernimmt es folgende Aufgaben:

- Das Bundesamt prüft – aufgrund der eingereichten Unterlagen und in der Regel vor Ort –, ob die Zulassungsvoraussetzungen vorliegen. Die Prüfungs- und Entscheidungskriterien werden in §§ 18 und 20 IntV präzisiert: Die Träger müssen zuverlässig und leistungsfähig sein, d. h. die Integrationskurse ordnungsgemäß durchführen können und ein Verfahren zur Qualitätssicherung des Kursangebots anwenden (§ 18 IntV). Zu berücksichtigen ist bei der Entscheidung weiterhin, ob ein Träger bereits von staatlichen oder zertifizierten Stellen als Kursträger für vergleichbare Bildungsmaßnahmen zugelassen ist (§ 20 IntV).
- Die Zulassung wird in Form eines Verwaltungsaktes längstens für drei Jahre erteilt und durch ein Zertifikat „Zugelassener Träger zur Durchführung von Integrationskursen nach dem Zuwanderungsgesetz“ bescheinigt (§ 20 Abs. 2, IV IntV).
- Das BAMF besitzt eine Überprüfungscompetenz: Es ist berechtigt, vor Ort bei den Kursträgern Prüfungen durchzuführen, Unterlagen einzusehen und auch unangemeldet Kurse zu besuchen. Der Kursträger ist verpflichtet, dem Bundesamt auf Verlangen Auskünfte zu erteilen (§ 20 Abs. 4 IntV).
- Schließlich besitzt das BAMF eine Widerrufspflicht. Fallen die Zulassungsvoraussetzungen weg oder stellt der Träger die Tätigkeit auf Dauer ein, dann ist das Bundesamt verpflichtet, die Zulassung zu widerrufen (§ 20 Abs. 4 S. 3,4 IntV).

#### 3.2.2.1 Ergebnisse des Zulassungsverfahrens

Im Folgenden soll dargestellt werden, inwieweit es durch die bisherige Ausgestaltung des Zulassungsverfahrens gelungen ist, zuverlässige und leistungsfähige Träger zur Durchführung der Integrationskurse zu berechtigen, um somit flächendeckend ein bedarfsgerechtes Angebot sicherzustellen.

Als Erstes lässt sich hier feststellen, dass das zentrale Ziel des Zulassungsverfahrens erreicht wurde: Es besteht eine flächendeckende Versorgung mit Trägern, denn bundesweit sind Kursträger aktiv und bieten Kurse an.<sup>37</sup>

Ein Blick auf die bisherige Zulassungspraxis macht jedoch deutlich, dass die Regionalkoordinatoren anhand der Zulassungskriterien „Zuverlässigkeit“,

„Leistungsfähigkeit“ und „Anwendung eines Qualitätssicherungssystems“ keine Auswahl der Träger vorgenommen, sondern die Mehrheit der gestellten Anträge positiv beschieden haben. Ebenso wenig haben die Regionalkoordinatoren die Möglichkeit genutzt, eine Zulassung aus Qualitätsgründen zu widerrufen. Dies ist bisher nur in Einzelfällen geschehen.

Die geringe Anzahl an Ablehnungsbescheiden wurde von den Regionalkoordinatoren im Rahmen der Vor-Ort-Untersuchungen nicht mit der Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit der Träger begründet, sondern mit einer großzügigen Zulassungspraxis, die in der Anfangszeit prioritär ein flächendeckendes Angebot sichern sollte.

Unabhängig von den bisherigen Schwächen in der Umsetzung sind sich die beteiligten Akteure einig, dass die Anforderungskriterien „Zuverlässigkeit“, „Leistungsfähigkeit“ und das Erfordernis, ein Verfahren zur Qualitätssicherung des Kursangebotes durchzuführen, geeignet sind, die institutionelle Qualität der Träger zu sichern. Neben den Regionalkoordinatoren sieht auch die Mehrheit der befragten Träger in dem Zulassungsverfahren ein effektives Instrument der Qualitätssicherung. So stimmen 51% der Befragten in der Kursträgerbefragung der Aussage, das Zulassungsverfahren prüfe die Qualität auf Trägerseite ausreichend ab, voll oder weitgehend zu, während lediglich 22% diese Aussage ablehnen. Diese Angaben wurden durch die Vor-Ort-Untersuchung bestätigt.

Das Zulassungsverfahren sollte nach Vorstellung des Ordnungsgebers auch den Wettbewerb zwischen den Trägern gewährleisten.<sup>38</sup> Ein Wettbewerb zwischen den Trägern findet statt, durch die Einführung des Zulassungsverfahrens hat jedoch keine durchgreifende Veränderung der Trägerlandschaft stattgefunden. Etwa 80% der Kursträger mit mindestens 10-jähriger Erfahrung in der Durchführung von Sprachkursen führen derzeit Integrationskurse durch, während im Vergleich dazu nur 40% der Träger ohne vorherige Sprachkurerfahrung einen Kurs anbieten.<sup>39</sup>

Vorerfahrung ist auch ein zentraler Erfolgsfaktor, um auf dem Integrationskursmarkt zu bestehen. Die Vor-Ort-Untersuchungen haben deutlich gemacht, dass es neuen Wettbewerbern oft schwer fällt, sich gegen die erfahrenen Sprachkursträger zu behaupten, weil diese von Ihrem Bekanntheitsgrad in den Migranten-Kreisen und in der jeweiligen Kommune profitieren. Da nach der Trägerbefragung Teilnehmende am häufigsten über Netzwerke und Mund-zu-Mund-Propaganda zwischen den potenziellen Teilnehmer/innen (88%) geworben werden, ist eine vorherige Sprachkurerfahrung und somit ein höherer Bekanntheitsgrad zentral für die Teilnehmergebung. Zwar hat

---

<sup>37</sup> Eine genauere Beschreibung der Kursträgerverteilung sowie der Erreichbarkeit findet sich in Kapitel 3.1.4 ff..

<sup>38</sup> Siehe die vorläufigen Anwendungshinweise AufenthG, Freizüg/EU, Stand: 22.12.2004, Rdn 43.4.19.

sich die Trägerlandschaft seit Einführung der Integrationskurse nicht wesentlich verändert, im Rahmen der Vor-Ort-Untersuchungen wurde jedoch eine Verschärfung des Wettbewerbs innerhalb der Trägerlandschaft deutlich. Diese steht jedoch weniger mit der Einführung der Integrationskurse als mit der neuen Vergabepraxis der ARGen bzw. Optionskommunen in Zusammenhang. Bildungsträger, die bisher vorwiegend berufliche Qualifizierungsangebote für die Bundesagentur durchgeführt haben, suchen aufgrund der restriktiveren Vergabepraxis der Agentur und der damit oft einhergehenden Profitabilität nach neuen Beschäftigungsfeldern. Die Integrationskurse sind nach Auskunft vieler Träger eine Möglichkeit, dem verschärften Wettbewerb im Bereich der Weiterqualifizierung auszuweichen und ihren Sprachkursbereich auszubauen.

Weiteres Ziel des Zulassungsverfahrens ist die Bedarfsgerechtigkeit des Angebotes. Bedarfsgerecht ist nach Auffassung von Rambøll Management ein Angebot dann, wenn die Teilnehmer/innen nach ihrem Leistungsstand lernen können. Dafür ist es erforderlich, dass Kurse nach dem Progressionsniveau und Alphabetisierungsstand der Teilnehmenden angeboten werden.<sup>40</sup> Vor dem Hintergrund dieses Begriffsverständnisses ist es bisher nicht gelungen, durch das Zulassungsverfahren flächendeckend ein bedarfsgerechtes Angebot an Kursen sicherzustellen.

Bisher haben die Träger mehrheitlich Schwierigkeiten, die individuellen Bildungs- und Lernvoraussetzungen der Teilnehmer/innen durch ein entsprechendes Kursangebot zu berücksichtigen. Die Hälfte der befragten Kursträger (57%) gab an, keine getrennten Kurse für Personen mit unterschiedlicher Lernprogression anzubieten, von den besuchten Trägern in den Vor-Ort-Analysen sind es sogar ca. zwei Drittel, denen es nicht gelingt, den Lernfortschritt der Teilnehmenden zu berücksichtigen. Ebenso wenig kann bisher der Bedarf an Alphabetisierungskursen befriedigt werden. Derzeit werden lediglich in 50% der untersuchten Regionen Alphabetisierungskurse angeboten, obwohl in allen Regionen Analphabet/innen vorhanden sind. Diese Probleme sind jedoch je nach Regionstyp, Ausländeranteil und Größe unterschiedlich gelagert. So bestehen besondere Schwierigkeiten, Kurse mit unterschiedlicher Lernprogression in Regionen mit geringen Ausländeranteil, ländlichen Regionen und bei kleinen Trägern anzubieten.<sup>41</sup>

Das Zulassungsverfahren ist zwar für die Träger und die Regionalkoordinatoren mit hohem Aufwand verbunden, dennoch identifizieren beide Akteure bei dem Erstzulassungsverfahren keinen besonderen Handlungsbedarf. So stimmt knapp die Hälfte (47%) aller befragten Träger in der Kursträgerbefragung der Aussage, der Aufwand für das Zulassungsverfahren sei angemessen, voll oder weitgehend zu; rund ein Viertel der Träger kommt hier zu

---

<sup>39</sup> Die hier dargestellten Prozentwerte beruhen auf den Antworten der Kursträger im Rahmen der Kursträgerbefragung. Insgesamt antworteten 1.288 Träger auf die Frage nach vorherigen Erfahrungen.

<sup>40</sup> Zur Bedarfsgerechtigkeit gehört nicht ein ausreichendes Angebot an Zielgruppenkurse, da diese gem. § 20 III IntV einer gesonderten Zulassung bedürfen.

einer negativen Bewertung. Die Angaben in den Vor-Ort-Untersuchungen entsprechen dieser Einschätzung. Der Aufwand für die Regionalkoordinatoren war nach Angaben des BAMF und den Außenstellen nur in der ersten Zulassungsphase erheblich, das laufende Zulassungsgeschäft macht dagegen nur ca. zwei Prozent des Gesamtaufwandes aus.

Eine geringere Akzeptanz bei den interviewten Regionalkoordinatoren und Kursträgern hat die obligatorische Neuzulassung nach drei Jahren gem. § 20 Abs. 4 IntV. Nach Auffassung der Interviewpartner kann eine Qualitätssicherung und eine Kursträgerbereinigung auf anderem Wege erreicht werden.

### 3.2.2.2 Bewertung der Verfahren und Aufwände

Durch das Zulassungsverfahren und eine großzügige Zulassungspraxis ist es gelungen, schnell ein flächendeckendes Angebot an Trägern sicherzustellen. Dadurch war die flächendeckende Einführung der Integrationskurse erfolgreich, überall in Deutschland können Teilnahmeberechtigte Integrationskurse besuchen. Das Angebot, das sie vorfinden, entspricht jedoch nicht unbedingt ihren Bedürfnissen. Bisher gelingt es den Trägern nicht flächendeckend, jedem Teilnehmenden ein nach seinem Bildungsstand und seinem Lernfortschritt angemessenen Kurs anzubieten. Angesichts der Bedeutung der Progressionsniveaus für den Lernerfolg besteht an dieser Stelle Verbesserungsbedarf.

Ausgehend von der Wahlmöglichkeit der Teilnahmeberechtigten, am Integrationskurs eines beliebigen Integrationskursträgers teilzunehmen, sind Qualitätskriterien bei der Zulassung der Träger zentral, um eine bundeseinheitliche Trägerlandschaft zu gewährleisten und den Integrationserfolg nicht dem Zufall überlassen. Zwar sind die bestehenden Voraussetzungen geeignet, die sog. „Eingangsqualität“ der Träger zu sichern, jedoch hat die bisherige Zulassungspraxis verhindert, diese Zulassungsbestimmungen für eine qualitätssichernde Trägerauslese zu nutzen. In der Anfangszeit war eine großzügige Ermessensausübung im Hinblick auf eine flächendeckende Versorgung mit Trägern noch gerechtfertigt, nun sollten die Regionalkoordinatoren ihr Kompetenzen nutzen und die Zulassungsvoraussetzungen streng auslegen, um ein qualitativ hochwertiges Angebot zu sichern. Dafür ist es erforderlich, dass die Regionalkoordinatoren die erforderlichen Schulungen erhalten, um ihrem Prüfungsauftrag gerecht werden zu können.

Die Aufwände, die durch die Zulassungsverfahren entstehen, fallen zwar nur alle drei Jahre an, sind dann aber für die Kursträger und die Regionalkoordinatoren erheblich. Nach Einschätzung von Rambøll Management könnten eine Qualitätssicherung und eine Kursträgerbereinigung ebenso wirksam durch regelmäßige Vor-Ort-Kontrollen sichergestellt werden, so dass eine erneute Zulassung nach drei Jahren verzichtbar ist.

---

<sup>41</sup> Eine detaillierte Beschreibung siehe Kapitel 3.1.6.2.

### 3.2.3 Zulassungsverfahren der Lehrkräfte

In der Integrationskursverordnung werden Qualifikationsanforderungen an Lehrkräfte festgelegt. Ziel dieser Festlegung ist es, die Qualität des Unterrichts durch gut ausgebildete Lehrkräfte zu garantieren. Ab Januar 2010 sollen gem. § 15 Abs. 1 IntV nur noch Lehrkräfte unterrichten, die einen DaF/DaZ-Abschluss besitzen. Soweit fachliche Qualifikationen nicht vorliegen, ist gem. § 15 Abs. 2 IntV eine Zulassung zur Lehrtätigkeit nur möglich, wenn die Lehrkraft an einer vom Bundesamt vorgegebenen Qualifizierung teilgenommen hat. Bis zum 31. Dezember 2009 kann das Bundesamt gem. § 15 Abs. 3 IntV auf Antrag des Kursträgers befristete Ausnahmegenehmigungen für Lehrkräfte erteilen, die weder über einen DaZ/DaF-Abschluss noch über eine Zusatzqualifikation verfügen.

Das Bundesamt hat, beraten durch unabhängige Experten, für die Bescheidung der Anträge auf Zulassung eine Zulassungsmatrix entwickelt, die festlegt, welche Praxiserfahrungen und Bildungsabschlüsse vorliegen müssen, damit eine Genehmigung nach § 15 Abs. 1 IntV oder eine Ausnahmegenehmigung gem. § 15 Abs. 3 IntV erteilt wird und, im letzten Fall, ob die Auflage in einer verkürzten oder unverkürzten Teilnahme besteht.<sup>42</sup>

#### 3.2.3.1 Ergebnisse des Zulassungsverfahrens

Im Rahmen der Lehrkräftezulassung haben bisher nach Auskunft des Bundesamtes 11.781 Lehrkräfte einen Zulassungsantrag gestellt, von denen über 10.800 positiv entschieden wurde (Stand: 8.11.2006). Dabei verfügten ca. 3.800 der antragstellenden Lehrkräfte über einen DaZ/DaF-Abschluss und haben entsprechend eine Zulassung gem. § 15 Abs.1 IntV erhalten, während über 7.000 Lehrkräfte gem. 15 III IntV auf Basis einer Ausnahmeregelung zugelassen wurden.<sup>43</sup> Von diesen hatten etwa 5.200 die Auflage, an einer verkürzten und 1880 die Auflage, an einer unverkürzten Zusatzqualifikation teilzunehmen.

Die oben genannten Zahlen spiegeln allerdings nicht die Anzahl der Zulassungsanträge insgesamt wider, die über die Träger gestellt wurden. Diese Zahl liegt, nach Aussage des zuständigen Referates, höher als die tatsächliche Anzahl der Lehrkräfte. Diese Diskrepanz ist darauf zurückzuführen, dass die Lehrkräfte, die den Träger wechseln oder bei mehreren Träger arbeiten, bei jedem Träger einen weiteren Zulassungsantrag stellen müssen. Dieses

---

<sup>42</sup> Dabei umfasst die verkürzte Zusatzqualifikation 70 und die unverkürzte Variante 140 Unterrichtsstunden.

<sup>43</sup> Differenzen zwischen den Zahlen sind an dieser Stelle durch mögliche Mehrfachnennung von Lehrkräften in InGe zu erklären: Eine Lehrkraft, die zunächst eine Ausnahmegenehmigung gem. § 15 III IntV erhalten hat und später aufgrund der Nachlieferung von Unterlagen oder der Verbesserung des Qualifikationsniveaus eine Genehmigung gem. § 15 I IntV erhält, ist im InGe System zweimal vermerkt. Ein Widerruf der Genehmigung gem. § 15 III IntV erfolgt zurzeit nicht. Diese Differenz ist jedoch so

erneute Zulassungserfordernis begründet das Bundesamt mit dem Wortlaut des § 15 Abs. 3 IntV, der nach Rechtsauffassung des Bundesamtes dafür spricht, dass die Zulassung nicht an die Lehrkraft selbst, sondern an die des Trägers gebunden ist. Wechselt eine Lehrkraft den Träger, dann muss der Träger einen sog. „weiteren Zulassungsbescheid“ beantragen, um bei dem neuen Träger unterrichten zu können. Die Bescheidung dieses Antrages ist jedoch nach Aussage des zuständigen Referates weniger aufwendig.

Die Anträge auf Zulassung sind nach Aussagen des Bundesamtes aufgrund umfangreicher Nachweispflichten sowohl für das Bundesamt als auch für die Lehrkräfte mit großem Aufwand verbunden. Dieser entsteht insbesondere durch die detaillierten Zulassungskriterien, die regeln, ob und in welchem Umfang eine Lehrkraft an der Zusatzqualifikation teilnehmen darf. Die umfassenden Qualifizierungsnachweise, die nach den Zulassungskriterien zu erbringen sind, führen zu unvollständigen Anträgen und der Erfordernis, Unterlagen nachzufordern. Dadurch können die Anträge, nach Aussagen der zuständigen Referate, nicht innerhalb eines Tages bearbeitet werden, eine effiziente Bearbeitung wird verhindert. Dieser hohe zeitliche Aufwand ist nicht nur auf eine „Zulassungswelle“ am Anfang des Verfahrens zurückzuführen. Nach Aussage des Bundesamtes ist bei den Lehrkräften angesichts der geringen Bezahlung eine große personelle Fluktuation zu beobachten, sodass der entstehende Aufwand in Zukunft nicht wesentlich sinken wird.

Bisher (Stand 8.11.2006) wurden 232 Anträge auf Zulassung bzw. Ausnahmegenehmigung negativ beschieden, weil sie nicht den Zulassungskriterien entsprachen. So wurden bspw. Lehrkräfte nicht zugelassen, die über keinerlei formale Ausbildung verfügen. Ein Teil der negativen Bescheide ist jedoch darauf zurückzuführen, dass die Zulassungskriterien des Bundesamtes so detailliert sind, dass sie nach Aussage des zuständigen Referates keinen Ermessenspielraum zulassen, um atypische Lebensläufe und Qualifizierungen zu berücksichtigen.

### 3.2.3.2 Bewertung der Verfahren und Aufwände

Es ist zu begrüßen, dass die Lehrtätigkeiten im Rahmen der Integrationskurse an die Erfordernis eines DaF/DaZ-Abschlusses geknüpft wird. Zwar ist der DaF/DaZ-Abschluss nicht allein ausschlaggebend für die Qualität des Unterrichts, doch er gewährleistet einen gewissen Standard. Auch von sprachwissenschaftlicher Seite wird der DaZ/DaF-Abschluss allgemein als qualitätssichernd anerkannt. Vor diesem Hintergrund ist der hohe Aufwand, der mit dem Nachweis formaler Qualitätsnachweise für Lehrkräfte verbunden ist, gerechtfertigt. Allerdings könnte aus Sicht von Rambøll Management der Aufwand sowohl auf der Seite der Träger als auch auf der Seite des Bundesamtes reduziert werden, wenn die Zulassung an die Person der Lehrkraft und

---

gering, dass im Folgenden die InGe-Nennungen als Grundlage der Berechnungen ge-

nicht an die des Trägers gebunden wäre. Nach der Rechtsauffassung von Rambøll Management ist dies auch schon aufgrund der bestehenden Rechtslage möglich.

Um nicht einen informellen „kleinen DaZ/DaF-Abschluss“ bis 2010 einzuführen, ist es jedoch richtig, die Erteilung der Ausnahmegenehmigung und somit den Zugang zu den Nachqualifizierungen generell zu öffnen. Zwar sieht der Verordnungsgeber an dieser Stelle keine Zugangsbeschränkung gem. § 15 Abs. 3; Abs. 2 IntV vor. Handlungsleitend muss jedoch sein, dass eine Erteilung erst dann erfolgt, wenn die bestehenden Abschlüsse und Erfahrungen nach 70 bzw. 140 Stunden Zusatzqualifikation dem DaZ/DaF-Niveau entsprechen. Vor diesem Hintergrund ist die Zulassungsmatrix des Bundesamtes richtig. Ebenso ist zu begrüßen, den Umfang der Zusatzqualifikationen von den bestehenden Abschlüssen und der vorhandenen Praxiserfahrung abhängig zu machen.

Zugleich muss sichergestellt werden, dass die Zulassungsmatrix des BAMF nicht Lehrkräfte ausschließt, die aufgrund ihrer Biographie befähigt sind, Unterricht in DaZ/DaF-Qualität anzubieten. Nach Aussage des zuständigen Referates erscheinen in der Praxis jedoch immer wieder Lehrkräfte, deren Anträge nach den Zulassungskriterien abgelehnt werden müssten, die jedoch aufgrund ihrer jahrelangen Praxiserfahrung geeignet erscheinen zu unterrichten. Zu nennen sind an dieser Stelle besonders diejenigen Lehrkräfte, die keine pädagogische Ausbildung haben, aber dennoch seit Jahren erfolgreich unterrichten. Angesichts der vielfältigen Lehrkraftbiographien ist es notwendig, dass das Bundesamt seine Ermessensspielräume nutzt, um diesen Einzelfällen gerecht werden zu können. Ebenso machen die Praxiserfahrungen der Ausbildungsinstitutionen deutlich, dass die Berufserfahrung der Lehrkräfte in der Zulassungsmatrix stärker als bisher berücksichtigt werden sollte.

Generell ist fraglich, ob es nach 2009 eines eigenen Zulassungsverfahrens für Lehrkräfte bedarf. Ein solches ist durch die Verordnung nicht vorgesehen und könnte durch eine Kontrolle durch die Träger und regelmäßigen Stichproben sowie Hospitationen durch die Regionalkoordinatoren ersetzt werden. Dies würde den Aufwand bei den Lehrkräften und dem Bundesamt erheblich reduzieren und wäre ebenso geeignet, die Qualität des Unterrichts sicherzustellen.

---

nommen werden.

### 3.2.4 Zulassungsverfahren der Fortbildungsinstitute für die Zusatzqualifikation

Bis zum 31. Dezember 2009 müssen ca. 7000 Lehrkräfte, die gem. 15 II IntV auf Basis einer Ausnahmeregelung für den Unterricht in den Integrationskursen zugelassen sind, an einer vom Bundesamt vorgegebenen Zusatzqualifikation teilgenommen haben.

Die Institutionen, die diese Zusatzqualifizierung für Lehrkräfte durchführen wollen, bedürfen einer besonderen Akkreditierung durch das Bundesamt. Das Akkreditierungsverfahren ist vom Bundesamt entworfen und sieht verschiedene Anforderungen für die Institutionen vor. Diese betreffen neben infrastrukturellen Merkmalen (z.B. Räumlichkeiten) und der Darlegung der Lernmethoden auch Qualitätssicherungskonzepte und die Qualifikation der Qualifizierenden. Das Verfahren für die Akkreditierung verläuft dabei folgendermaßen: Die Ausbildungsinstitution erstellt ein Dossier, das die oben genannten Anforderungen dokumentiert. Erst bei einer positiven Bewertung des Dossiers durch das Bundesamt durchläuft die Institution das sog. Akkreditierungsverfahren. In diesem Rahmen führt die Institution zwei Lehrkräftequalifizierungen durch, deren Qualität in einem Audit überprüft wird. Das Audit vor Ort beinhaltet Hospitationen in einer Qualifizierungsmaßnahme, Gespräche mit den Qualifizierenden und den Verantwortlichen sowie eine Begutachtung der Infrastruktur der Institution. Entspricht die Qualität, die während des Akkreditierungsverfahrens von der Institution gezeigt wurde, den Anforderungen des Bundesamtes, erfolgt die offizielle Akkreditierung.

Um als Trainer/in bei einer Ausbildungsinstitution zugelassen zu werden, müssen die Qualifizierenden folgende Anforderungen erfüllen:

- Ausbildungsabschlüsse zur fachlichen Qualifikation
- Ausbildungsabschlüsse zur pädagogischen Qualifikation
- Fachliche Erfahrung
- Unterrichtserfahrung in DaZ/DaF
- Ausbildungserfahrung in DaZ/DaF
- Fortbildungserfahrung in DaZ/DaF
- Management-Erfahrung im Aus- und Fortbildungsbereich (inkl. Führung von Qualifizierungsteams)
- Eigene fachliche bzw. methodisch-didaktische Fortbildung
- Einschlägige Zusatzkenntnisse
- Erwartetes Engagement für die Qualifizierung sowie für die Institution

#### 3.2.4.1 Ergebnisse des Zulassungsverfahrens

Die Evaluation hat gezeigt, dass bisher keine ausreichende Anzahl an Institutionen für die Zusatzqualifikation der Lehrkräfte zugelassen wurde, um ein flächendeckendes Angebot an Qualifizierungsmaßnahmen zu gewährleisten.

Im Dezember 2006 verfügten bundesweit lediglich 8 Träger über eine Akkreditierung für die Lehrkräftezusatzqualifizierung, 8 weitere Träger befinden

sich aktuell im Akkreditierungsverfahren. Diese geringe Anzahl ist auf die bisherige Beschränkung des Verfahrens zurückzuführen: Nach einer Pilotphase mit 7 Institutionen und der Akkreditierung eines weiteren Trägers, hat das Bundesamt ein Akkreditierungsverfahren durchgeführt, an dem sich aufgrund einer sehr kurzen Antragsfrist nur 15 Träger beteiligt haben, von denen wiederum (bisher) nur 8 Träger positiv beschieden wurden.

Im Dezember 2006 hatten nach Aussagen des Bundesamtes 353 Lehrkräfte eine verkürzte und 166 eine unverkürzte Nachqualifizierungen abgeschlossen, 152 Lehrkräfte befanden sich in einem verkürzten und 66 in einem unverkürzten laufenden Kurs. Diese relativ geringe Anzahl ist allerdings nicht darauf zurückzuführen, dass die Nachfrage an Qualifizierungen das Angebot bei Weitem übersteigen würde. Denn trotz der hohen Anzahl an Lehrkräften, die auf Basis der Ausnahmeregelung unterrichten und entsprechend bis zum Jahr 2010 eine Zusatzqualifizierung durchlaufen müssen und bisher erst 16 Träger diese Qualifizierungen anbieten, gibt es nur bei 5 von 13<sup>44</sup> interviewten Ausbildungsinstitutionen längere Wartezeiten, die hier allerdings teilweise bis zu einem Jahr betragen. Die im Verhältnis zur Anzahl der zu qualifizierenden Lehrkräfte relativ geringe Nachfrage wird von den Ausbildungsinstitutionen auch darauf zurückgeführt, dass aufgrund der zeitlichen und finanziellen Belastung viele Lehrkräfte noch abwarten würden. Verstärkt würde diese Tendenz durch die abnehmenden Teilnehmerzahlen, die viele Lehrkräfte in der Unsicherheit lassen, ob sie nach 2009 überhaupt noch in Integrationskursen unterrichten können und sich eine entsprechende Investition für sie lohnt.

Hinsichtlich einer möglichen Steigerung des Angebotes an Zusatzqualifizierungen bei steigendem Angebot der Nachfrage gaben einige Institutionen die Trainer/innen als limitierenden Faktor an. Denn aufgrund der hohen Qualifizierungsanforderungen an die Trainer/innen wird es als teilweise sehr schwierig beschrieben, einen ausreichenden Trainerpool aufzubauen. Oftmals müssen die Trainer/innen weit anreisen, was zu zusätzlichen Kosten führt. Zudem sind gerade diese sehr gut qualifizierten Trainer/innen häufig schon über Monate ausgebucht, so dass die Kurse eine planerische Vorlaufzeit von einigen Monaten haben.

Nach Aussage der interviewten Träger, die an dem Akkreditierungsverfahren teilgenommen haben, ist die Durchführung einer Akkreditierung für die Ausbildungsinstitutionen mit sehr hohem Aufwand verbunden. Zwar wurde das Akkreditierungsverfahren schon nach der Pilotphase vereinfacht, die Befolgung des 30-seitigen Audit-Leitfadens zur Akkreditierung von Ausbildungsinstitutionen, der sich wiederum auf das 70-seitige Konzept zur Zusatzqualifizierung von Lehrkräften bezieht, ist jedoch weiterhin sehr aufwändig. Trotz des hohen Aufwandes, dass das Verfahren bei den Trägern erzeugt, halten

diese den Kern der Qualitätsansprüche des Akkreditierungsverfahrens für gerechtfertigt. In Frage gestellt wurde jedoch, ob die Vielzahl von Anforderungen an die Rahmenbedingungen der Institution und deren Nachweispflichten notwendig sind.<sup>45</sup> Vorgeschlagen wurde in diesem Zusammenhang u.a., nur solche Institutionen für die Zusatzqualifizierung zuzulassen die bereits zertifiziert sind, z.B. nach ISO oder LQW, damit der Fokus auf die Inhalte statt auf die Rahmenbedingungen gelegt werden könne

#### 3.2.4.2 Bewertung der Verfahren und Aufwände

Das Akkreditierungsverfahren zielt darauf ab, die Qualität der Ausbildungsinstitutionen zu sichern und zugleich für eine flächendeckende Versorgung an Ausbildungsinstitutionen zu sorgen. Letzteres ist zurzeit (noch) nicht der Fall. Trotzdem gibt es derzeit keine bundesweiten Engpässe an Zusatzqualifizierungen, was v.a. auf die verhältnismäßig geringe Nachfrage von Lehrkräften zurückzuführen ist. Dieses wird sich allerdings nach Einschätzung von Rambøll Management bereits im kommenden Jahr, spätestens aber in 2008 ändern, wenn die Frist zur Absolvierung der Zusatzqualifizierung näher rückt. Entsprechend müssen bereits jetzt Maßnahmen ergriffen werden, die es zusätzlichen Einrichtungen möglich macht, sich akkreditieren zu lassen. Mit der jetzigen Ausgestaltung des Akkreditierungsverfahrens wird dies aus Sicht von Rambøll Management nicht im ausreichenden Maße gelingen. Neben den hohen Qualitätsanforderungen, die die Träger für die Durchführung der Zusatzausbildung erfüllen müssen, wird ein wichtiger limitierender Faktor hier auch im Zeitpunkt und –rahmen für die Bewerbung von interessierten Institutionen gesehen. Dieser lag (bisher) einmal in den Sommer- und einmal in den Weihnachtsferien und beschränkte sich auf wenige Wochen.

In Hinblick auf den hohen Nachqualifizierungsbedarf auf Seiten der Lehrkräfte sind eine Vereinfachung und eine Ausweitung des Verfahrens erforderlich. Dabei sollte unbedingt an den hohen Qualitätsstandards für die Ausbildungsinstitutionen festgehalten werden. Allerdings sollte sich die Qualitätssicherung aus Sicht des Evaluators auf die für die direkte Kursdurchführung wesentlichen Qualitätsmerkmale (z.B. Lerninhalte und Qualifikation der Qualifizierenden) konzentrieren. Insbesondere die Anforderungen an die Rahmenbedingungen der Institution gehören auf den Prüfstand. Zudem sollte der zeitliche Rahmen für Anträge auf eine Akkreditierung verlängert bzw. ganz geöffnet werden, um so in der Zukunft mehr Institutionen die Möglichkeit zu geben, eine Akkreditierung zu erhalten.

---

<sup>44</sup> Die Interviews wurden auf Basis der „Liste der Einrichtungen, an denen eine Zusatzqualifizierung absolviert werden kann“ (Stand: September 2006) des BAMF geführt. Auf dieser sind nur 13 Institutionen verzeichnet.

<sup>45</sup> So müssen die Träger u.a. sicherstellen, dass „der Seminarraum möglichst quadratisch und keinesfalls länger als die 2-fache Breite“ ist.

### 3.2.5 Administration der Kurse durch die Kursträger

Die Kursträger sind neben dem Bundesamt die zentralen Akteure bei der Abwicklung der Kurse. Sie sind neben der Anmeldung auch für die Durchführungsmodalitäten und die Organisation des abschließenden Tests zuständig.

Beim Zulassungsverfahren der Teilnehmer/innen gibt es keine „originären“ Pflichten der Kursträger. Sie sind jedoch bei der Zulassung für freiwillige Altzuwander/innen gem. § 44 Abs. 4 AufenthG involviert, da der Zulassungsantrag gem. § 5 Abs. 1 IntV über den Kursträger gestellt werden kann. Da jedoch 46% der Teilnahmeberechtigten freiwillige Altzuwander/innen sind (Stand: 30.09.2006) und diese nach Auskunft der Träger in der Regel ihre Anträge über den Träger stellen, ist diese Aufgabe mit nicht unwesentlichem Aufwand für die Träger verbunden. Mit den Zulassungsanträgen werden in der Regel die Anträge der Teilnehmer/innen auf Kostenbefreiung und Erstattung der Fahrtkosten gestellt, die nach Auskunft der Träger in der Regel durch die Träger für die Teilnehmenden ausgefüllt werden.

Die Kursträger sind die zentralen Akteure bei der Abwicklung der Kurse. Sie melden die Teilnehmer/innen und den Kurs an (gem. § 7 iVm 8 Abs. 3 IntV), überprüfen die Anwesenheit und die Fehlstunden der Teilnehmer/innen (gem. § 8 Abs. 3 IntV) und stellen den Teilnehmer/innen modulweise ihre Teilnahmebescheinigungen aus (gem. § 14 Abs. 4 IntV).

Nach jedem Modul rechnen sie den Kurs mit dem Bundesamt ab (gem. § 8 Abs. 3 S.2 IntV). Sie ziehen die Eigenbeiträge der Eigenbeitragszahler ein und erstatten die Eigenbeiträge bei entschuldigten Fehlstunden (gem. § 9 Abs. 4 S. 2 IntV).

Sie sind verpflichtet, Änderungen und Abweichungen von den Modalitäten des zugelassenen Kurses (Kursort, Lehrerwechsel etc.) dem BAMF zu melden.

Der Abschlusstest ist mit administrativen Aufgaben gegenüber dem WBT und dem BAMF verbunden. Bei der WBT meldet der Träger einen Prüftermin an und bestellt die Prüfunterlagen. Der Prüftermin ist dem Bundesamt mit Teilnehmerliste im Vorfeld der Prüfung mitzuteilen. Der Kursträger organisiert die Abschlussprüfung und sorgt insbesondere dafür, dass zwei lizenzierte Prüfer für die Sprachprüfung zur Verfügung stehen.

Nach Durchführung der Prüfung werden die Prüfunterlagen dem WBT zur Korrektur übersandt und nach Erhalt der korrigierten Protokolle die Testunterlagen bezahlt. Das Prüfungsinstitut übersendet dem Integrationskursträger das Ergebnis der Sprachprüfung in Form des „Zertifikat Deutsch“. Im Falle des Nichtbestehens wird als Ergebnis nur ein Prüfungsprotokoll übersandt.

Der Sprachkursträger eröffnet dem/der Teilnehmer/in das Ergebnis des Abschlusstests und händigt ihm bei erfolgreichen Bestehen das „Zertifikat

Deutsch“ und das dazugehörige Prüfprotokoll, im Falle des Nichtbestehens der Sprachprüfung nur das Prüfprotokoll aus.

Die Testergebnisse der Teilnehmer/innen werden dem Bundesamt zweimal mitgeteilt: Zum einen werden unmittelbar nach der Prüfung die Ergebnisse aller Prüfungsteilnehmer/innen mit Personenbezug übermittelt, dann werden vierteljährlich alle Prüfergebnisse des Moduls ohne Personenbezug gemeldet (gem. § 8 Abs. 3 S. 3 Nr. 4 IntV). Aufgrund der individuellen Testergebnisse stellt das Bundesamt dem/der Teilnehmer/in eine offizielle Bescheinigung über den erfolgreichen Abschluss des Integrationskurses gemäß § 43 Abs. 3 AufenthG bzw. und im Falle des Nichtbestehens eine Bescheinigung über das Ergebnis des Abschlusstests gemäß § 17 Abs. 1 und 2 IntV aus. Das Bundesamt schickt beide Bescheinigungsvarianten in der Regel direkt an die Prüfungsteilnehmer/innen und nur auf Wunsch zurück an die Träger.

#### 3.2.5.1 Entstehende Aufwände bei den Kursträgern

Im Rahmen der Vor-Ort-Untersuchungen wurden durch eine abgewandelte SKM-Methode die zeitlichen und finanziellen Aufwände erhoben, die den Kursträgern bei der Verwaltung der Kurse entstehen.

Die Tabelle 26 zeigt die zeitlichen Aufwände, die bei der Verwaltung der Kurse entstehen, und die Kosten, die damit verbunden sind. Die Berechnung geht von einer Kursgröße von 15 Teilnehmenden aus. Bei den Kosten wurde berücksichtigt, welche Person mit welcher Gehaltsstufe die Tätigkeiten vornimmt.<sup>46</sup> Im Folgenden werden die größten Aufwände beschrieben und in Hinblick auf ihren Nutzen bewertet.

Der größte Aufwand bei der unmittelbaren Verwaltung der Kurse entsteht durch die Anmeldung der Teilnehmenden, die Abrechnung der Kurse sowie die modulweise auszustellende Bescheinigung über die Teilnahme.

Die Kursträger benötigen für die Anmeldung aller Teilnehmenden 14 Stunden pro Kurs, dadurch entstehen ihnen Kosten in Höhe von 279 Euro. Dieser hohe Aufwand bei der Anmeldung ist vor allem auf den hohen Beratungsbedarf und die schlechten Sprachkenntnisse der Teilnehmenden zurückzuführen.

Die Daten, die im Rahmen der Anmeldung abgefragt werden, sowie die Auswertung des Einstufungstests sind für die Verwaltung der Kurse und die leis-

---

<sup>46</sup> Den Berechnungen liegen folgende Gehaltsannahmen zu Grunde: Für die Bürofachkraft wurde ein monatliches Arbeitgeberbrutto von 3.015 Euro angenommen, für den Geschäftsführer bzw. Bereichsleiter ein monatliches Arbeitgeberbrutto von 5.964 Euro. Grundlage dieser Annahmen ist die Gehalts- und Lohnstrukturerhebung des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2001 mit Fortschätzungen für das Jahr 2004. Für die Lehrkräfte wurde ein Stundenlohn von 17,90 Euro angenommen. Dieser Lohn wurde im Rahmen der Vor-Ort-Untersuchungen ermittelt und setzt sich aus dem Arbeitnehmerbrutto von Honorarkräften und dem Arbeitgeberbrutto von Festangestellten zusammen.

tungsgerechte Einordnung der Teilnehmenden notwendig. Der Aufwand, der durch die Anmeldung entsteht, ist in Anbetracht des Nutzens grundsätzlich angemessen. Vereinfachungen sind nur bei der doppelten Erhebung von personenbezogenen Daten im Rahmen der Zulassung und der Anmeldung denkbar.

Zentraler Zeitfaktor der Integrationskurse ist die teilnehmer- und kursbezogene Abrechnung der Kurse. Mit den abrechnungsrelevanten Tätigkeiten – die Kontrolle der Anwesenheit, die Abrechnung gegenüber dem BAMF und die Rückerstattung der Eigenbeiträge – sind die Träger 32,6 Stunden beschäftigt, das macht pro Kurs 606 Euro.

Die Kontrolle und Erfassung der Anwesenheit durch die Lehrkraft dauert zwar pro Kurstag nur wenige Minuten, durch die tägliche Kontrolle entsteht jedoch ein Kontrollaufwand von ca. 160 Minuten pro Kurs. Da diese Kontrolle jedoch in der bezahlten Kurszeit stattfindet, stellt sie für den Träger keinen Zusatzaufwand dar. Da das jetzige System auf einer individuellen Abrechnung beruht, ist eine Kontrolle der Fehlzeiten notwendig, die 2,5 Stunden Unterrichtsausfall, der den Teilnehmenden durch die Kontrolle entsteht, sind angemessen.

Die teilnehmerbezogene Abrechnung ist mit hohem Aufwand für die Träger verbunden, da die individuelle Anwesenheit pro Modul maßgeblich für die Bezahlung der Träger ist. Pro Kurs sind ca. 133 Minuten aufzuwenden, um eine Abrechnung zu erstellen. Die Kosten in Höhe von 206 Euro sind im Wesentlichen auf die bestehende Kombination einer kurs- und teilnehmerbezogenen Abrechnung zurückzuführen. Innerhalb des bestehenden Systems ist jedoch nicht ersichtlich, wie das bestehende Abrechnungssystem wesentlich vereinfacht werden kann. Eine geringfügige Vereinfachung kann durch den Verzicht auf die wiederholte Meldung fixer Daten erreicht werden.

Aber auch die Einzelfallgerechtigkeit, die durch die modulweise Rückerstattung der Eigenbeiträge erreicht werden soll, schlägt sich in einem hohen Aufwand für den einzelnen Träger nieder. Bei durchschnittlich drei Eigenbeitragszahler/innen pro Kurs verbringt der Träger neun Stunden mit der Rückerstattung von Eigenbeiträgen. An dieser Stelle muss in Frage gestellt werden, ob die anfallenden Kosten von 162 Euro pro Träger und Kurs in Anbetracht des Nutzens der Rückzahlungsregelung gerechtfertigt sind. Die Rückzahlung bei entschuldigtem Fehlen führt zu einer interessensgerechten Lösung für den Teilnehmenden, ist jedoch auch im Rahmen anderer Schul- und Fortbildungsmaßnahmen nicht üblich. An dieser Stelle könnten aus Sicht von Rambøll Management die Einzelinteressen zugunsten einer einfachen und weniger aufwendigen Lösung zurücktreten.

Ein weiterer Zeitfaktor ist das modulweise Ausstellen der Bescheinigungen für die Teilnehmenden, was auf Seite des Trägers 8,4 Stunden beansprucht. Die damit verbundenen Kosten in Höhe von 151 Euro sind nach Ansicht des Evaluators nicht gerechtfertigt. Der Nutzen der Bescheinigungen ist gering,

da die Teilnehmenden diese nur im seltenen Fall eines Trägerwechsel oder einer Anfrage der Ausländerbehörde bzw. der Arbeitsagentur benötigen. Weniger zeitintensiv für den Träger, aber gleichwohl effektiv, wäre das Ausstellen einer solchen Bescheinigung ausschließlich bei Bedarf der Teilnehmenden.

Auch wenn die folgenden Vorgänge zeitlich und finanziell weniger ins Gewicht fallen als die bisher beschriebenen zentralen Aufwandstreiber, so gibt es auch an diesen Stellen Optimierungspotenziale.

So kostet den Trägern die Unterstützung von ALG-II-Empfänger/innen bei der Antragsstellung auf Kostenbefreiung sowie der Antragstellung auf Befreiung von den Kosten des Abschlusstests 31 Euro pro Kurs. Diese könnten eingespart werden, wenn auf die wiederholte Prüfung der „Bedürftigkeit“ der Teilnehmenden verzichtet würde und die ARGE/Optionskommune bei der Anregung bzw. der Eingliederungsvereinbarung eine entsprechende „Überweisung“ ausstellt. Somit könnte eine erneute Prüfung des Leistungsbezuges durch das BAMF entfallen.

Auch auf die vierteljährliche Meldung der Testergebnisse ohne Personenbezug kann verzichtet werden, weil die Träger dem Bundesamt schon im Rahmen der Testergebnisse personenbezogene Ergebnisse übermittelt haben.

Insgesamt wurde deutlich, dass neben den Aufwänden, die unmittelbar durch die Vorgaben des Bundesamtes entstehen, ein wesentlicher Zeitfaktor die Betreuung der Teilnehmenden ist. Neben dem zeitlichen Aufwand, der unmittelbar mit den administrativen Pflichten entsteht, verbringt ein Kurs-träger ca. 45 Stunden pro Kurs mit sog. „indirekten“ Betreuungspflichten.

30 Minuten pro Teilnehmenden und pro Monat verbringt ein „normal effizienter“ Kursträger mit Anfragen der Teilnehmenden. Dieser Betreuungsaufwand entsteht dadurch, dass die meisten Teilnehmenden nicht über ausreichende Deutschkenntnisse verfügen und mit den Gegebenheiten in Deutschland nicht vertraut sind. Durch den täglichen Kontakt mit den Kursträgern entsteht oftmals ein besonderes Vertrauensverhältnis mit der Folge, dass die Teilnehmenden mit Fragen und Problemen an die Lehrkräfte und Träger herantreten. Diese Anliegen beziehen sich teilweise auf Teilnahmemodalitäten, betreffen jedoch oft auch alltägliche Probleme wie den Umgang mit Behörden, Fragen zu Miete, Schulbesuch etc., aber auch Krisensituationen wie Krankheiten, Schulden, häusliche Gewalt. Selbst wenn die Kursträger die Teilnehmenden weiter an die MEB verweisen, sind sie dennoch die erste Anlaufstelle, die ein Problem einschätzen und „bearbeiten“ muss. Diese Aufwände sollten bei der Bewertung der Aufwände der Kursträger berücksichtigt werden.

Tabelle 26: Verwaltungsaufwand und -kosten der Kursträger

Verfahrenschritt	Zeitaufwand		Arbeitskraft		Annahme der Berechnung	Zeit		Kosten pro 630 Stunden in Euro
	Minuten		Management	Lehrkraft		Bürokräft.	Häufigkeit pro 630 St.	
<b>Verwaltungsaufwand</b>								
Teilnehmerbezogene Verfahren								
Zulassung der freiwilligen Altschwanderer/innen gem. § 44 IV Aufenthaltsgesetz	20				207 Freiwillige pro Kurs	7	140	42
Antrag Kostenbefreiung	11				117 Freiwillige pro Kurs	7	77	23,1
Anmeldung Teilnehmer/innen (Beratung, Einführung + Auswertung Test)	56	6	15		35 15 Teilnehmer/innen	15	840	279
Kursbezogene Verfahren								
Meldung Kursbeginn	44	5			1x pro Kurs	1	44	14,7
Modulweise Abrechnung Sprachmodule	98	10			88 pro Sprachmodul	6	588	194,4
Modulweise Rückstattung Eigenbeiträge	30				30 pro Teilnehmer pro Modul	18	540	162
Modulweise Abrechnung Orientierungskurs	35	5			30 pro Orientierungskurs	1	35	12
Modulweise Bescheinigung für Teilnehmer/innen	72				72 pro Modul (15 TN)	7	504	151,2
Erstellung und Verwaltung Anwesenheitslisten (Sprachkurs)	127		127		pro Modul (15 TN)	6	762	228,6
Erstellung und Verwaltung Anwesenheitslisten (Orientierungskurs)	30		30		pro Kurs	1	30	9
Meldepflichten								
Meldung des Kursbeginns der verpflichteten Teilnehmer/innen (an A)	8				8 pro Kursbeginn	1	8	2,4
Meldung der Fehlzeiten der verpflichteten Teilnehmer/innen (an A)	16				16 pro Modul (15 TN)	7	112	33,6
Abschusstest gegenüber BAMF								
Meldung des Prüftermins mit TN-Liste an das BAMF	10				10 8 Teilnehmer pro Test	1	10	3
Kostenbefreiung Abschlußtest	28				28 8 Teilnehmer pro Test	1	28	8,4
Meldung Testergebnisse an das BAMF	43	5			38 8 Teilnehmer pro Test	1	43	15,9
Vierteljährliche Meldung der Testergebnisse ohne Personenbezug	12				12 8 Teilnehmer pro Test	1	12	3,6
Abschusstest gegenüber WBI								
Bestellung der Prüfungsunterlagen	10				10 8 Teilnehmer pro Test	1	10	3
Organisation der Prüfer/innen	26	5			21 8 Teilnehmer pro Test	1	26	9,3
Übersendung der Sprachprüfung zur Auswertung an WBI	13				13 8 Teilnehmer pro Test	1	13	3,9
Aushändigung und Verwaltung Zertifikate	40				40 8 Teilnehmer pro Test	1	40	12
Bezahlung der Testunterlagen	18				18 8 Teilnehmer pro Test	1	18	5,4
<b>Summe (Verwaltungsaufwand)</b>							3880	1216,5
<b>Teilnehmerbetreuung</b>								
Indirekte "Beratungspflichten"/ Betreuung der Teilnehmer/innen	30		15		15 Minuten pro TN pro Monat	90	2700	810
<b>Summe in Minuten (Verwaltungsaufwand und Teilnehmerbetreuung)</b>							6580	
<b>Verwaltungsaufwand in Stunden</b>							64,67	
<b>Teilnehmerbetreuung in Stunden</b>							45,00	
<b>Summe in Stunden (Verwaltungsaufwand und Teilnehmerbetreuung)</b>							109,67	
<b>Summe in Euro (Verwaltungsaufwand und Teilnehmerbetreuung)</b>								2026,5

**Annehmen:**

- Gehälter nach Angaben des Statistischen Bundesamtes
- Nr. 751, Geschäftsführer, Bereichsleiter: monatlich in Euro (brutto) 5.964
- Nr. 781, Bürofachkraft: monatlich in Euro (brutto) 3.015
- Gehälter nach Angaben der Kursträger in der Kursträgerbefragung
- Honorarlehrkräfte pro Std. in Euro 16,9
- Fest angestellte Lehrkräfte pro Std. als Arbeitgeberbrutto in Euro 20,3

Der Informationsaustausch zwischen den unterschiedlichen Akteuren ist bei der Durchführung der Integrationskurse eine wesentliche Bedingung für das Funktionieren des Verfahrens. Eine wichtige Rolle spielen in diesen Zusammenhang die Meldepflichten der Kursträger an das BAMF und an die ABHs.

Vor diesem Hintergrund hat Rambøll Management die Kursträger im Rahmen der Kursträgerbefragung gebeten anzugeben, welche Meldungen sie an bestimmte Behörden vornehmen. Die Befragungsergebnisse machen deutlich, dass die tatsächliche Meldepraxis von den Meldepflichten der Verordnung erheblich abweicht. So geben die Träger in der Trägerbefragung an, bestimmte Daten an ARGEn bzw. Optionskommunen, Ausländerbehörden und das Bundesverwaltungsamt zu übermitteln, die laut Verordnung nicht übermittelt werden müssen. Auffällig sind hier die Meldungen, die an die ARGE gemacht werden. Beispielsweise melden ca. 40% der Kursträger nach eigenen Angaben Kursbeginn und Kursabbruch an die ARGE, obwohl sie dazu nicht verpflichtet sind.

Umgekehrt ist auch zu beobachten, dass Daten nicht angegeben werden, die laut Verordnung an das BAMF, die ABHs oder das Bundesverwaltungsamt gemeldet werden müssen. Zentral ist hier der Umgang mit den Meldepflichten an die Ausländerbehörde. 36% der Träger machen nach eigenen Angaben keine Meldung an die Ausländerbehörde über den Kursbeginn der verpflichteten Teilnehmer/innen und nur 25% melden der Ausländerbehörde die unentschuldigten Fehlzeiten der verpflichteten Teilnehmer/innen.

Im Rahmen der Vor-Ort-Untersuchungen wurde deutlich, dass nur in vereinzelten Fällen die fehlende Kenntnis der Träger ausschlaggebend für die fehlende Meldung von Fehlzeiten ist. Maßgeblich scheint zu sein, dass die Träger die Wirksamkeit der ausländerrechtlichen Sanktionen bezweifeln und somit nicht von einer Erforderlichkeit einer Meldung ausgehen. Deutlich wurde jedoch, dass die Träger Interesse an einer zeitnahen Sanktionierung haben. Zahlreiche Träger gaben an, Fehlzeiten hausintern zu ahnden, da sie das Sanktionsregime des AufenthG für nicht wirksam halten.

Die Fehlmeldungen an die Arbeitsvermittlung liegen dagegen in der Regel der naheliegenden Annahme zugrunde, Fehlzeiten seien an die Stelle zu melden, die letztendlich Leistungskürzungen vornimmt.

Angesichts der Tatsache, dass das Bundesamt die Fehlzeiten im Rahmen der Abrechnung mit den Trägern erfährt, ist es fraglich, ob eine erneute Meldung der Kursträger an die Ausländerbehörde notwendig ist. Weniger aufwendig für die Kursträger wäre es, wenn die Ausländerbehörden die Fehlzeiten direkt vom Bundesamt erfahren könnten. Denkbar wäre es, den Ausländerbehörden im Rahmen des Online-Verfahrens einen Zugriff auf die in InGe erfassten Kursdaten der in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich teilnahmeverpflichteten Ausländer/innen zu ermöglichen. Dies scheidet derzeit zwar an der in § 8 Abs. 4 IntV festgelegten Meldeweg über den Kursträger, könnte jedoch durch eine Änderung der Verordnung möglich gemacht werden.

### 3.2.5.2 Zusammenfassung

Die Träger setzten das Verfahren zur Durchführung der Kurse flächendeckend um, die Administration der Kurse funktioniert gut. Nur im Bereich der Meldungen der Fehlzeiten existieren derzeit Schwierigkeiten.

Die Umsetzung ist jedoch für die Kursträger mit einem hohen bürokratischen Aufwand verbunden. Dieser ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass im bestehenden System der Integrationskurse die Qualität durch genaue Vorgaben zur Umsetzung und Ausgestaltung der Kurse gesichert werden soll und die Abrechnung der Kurse kurs- und teilnehmerbezogen stattfindet.

Der Fokus der administrativen Aufmerksamkeit liegt somit auf der Kontrolle der zahlreichen Durchführungsvorschriften. Dies bedeutet für die Träger, dass sie im Rahmen der Integrationskurse bis zu 24 Formulare ausfüllen müssen und insgesamt 1.216 Euro pro Kurs zur Erfüllung ihrer administrativen Kosten ausgeben.

Eine Reduzierung der Aufwände der Träger wäre durch einen grundsätzlichen Systemwechsel zu erreichen. Ein System, das weniger die Art der Durchführung kontrolliert, sondern die Qualität durch die Kontrolle der Ergebnisse sichert, ist mit weniger Aufwand für die Träger verbunden. Denn ein solches „output-orientiertes“ Verfahren lässt den Trägern Entscheidungsspielräume bei der Ausgestaltung der Durchführung und kontrolliert nur zum Schluss die Ergebnisse.

Vereinfachungen können auch innerhalb des bestehenden Systems vorgenommen werden. Bestimmte Verfahrenserfordernisse sind für eine effektive Prozesskontrolle nicht erforderlich und können somit entfallen. Folgende Vereinfachungen hält der Evaluator für sinnvoll:

- Keine wiederholte Meldung fixer Daten in der Zulassung, Anmeldung und Abrechnung;
- Wegfall der vierteljährlichen Meldung der Testergebnisse ohne Personenbezug;
- Wegfall des Antrages auf Kostenbefreiung für ALG-II-Empfänger/innen und Ersatz durch eine „Überweisung“ der Arbeitsverwaltung;
- Wegfall des Antrags auf Befreiung von den Kosten des Abschluss-tests für ALG-II-Empfänger/innen durch eine „Überweisung“ der Arbeitsverwaltung;
- Abschaffung der Rückerstattung der Eigenbeiträge;
- Ausstellung der Teilnahmebescheinigungen nur bei Bedarf;
- Meldungen über Fehlzeiten könnte durch das Bundesamt vorgenommen werden.

Ebenso kann das Verfahren für die Kursträger wesentlich durch die Möglichkeit der automatisierten Datenübermittlung vereinfacht werden. Die Entwicklung eines Online-Verfahrens für die Kursträger durch das Bundesamt sind

aus Sicht des Evaluators ein geeigneter Schritt, um das Integrationskursverfahren effizienter zu gestalten.

Der Evaluator kommt zu dem Schluss, dass die administrativen Vorgaben vereinfacht werden sollten, um die Kursträger zeitlich und finanziell zu entlasten.

### 3.2.6 Administration der Kurse durch das BAMF

Rambøll Management hat im BAMF eine Analyse der **integrationskursbezogenen Verwaltung** mit folgenden Leitfragen durchgeführt:

- Welche Aufgaben des BAMF können direkt den Gesetzestexten entnommen werden?
- Welche Aufgaben werden darüber hinaus noch wahrgenommen?
- Inwieweit unterstützen letztgenannte Aufgaben eine effiziente und effektive Durchführung der Integrationskurse?
- Wie viel verwaltungsseitiger Aufwand liegt hinter den einzelnen Aufgaben?
- Wie effektiv und effizient werden die Aufgaben von den zugrunde liegenden Systemen (EDV) unterstützt?

Im Folgenden werden zunächst eine Beschreibung der Aufgaben des BAMF gemäß der aktuellen Gesetzeslage sowie eine Beschreibung der integrationskursrelevanten Organisationseinheiten gegeben. Im Anschluss daran wird die Aufgabenumsetzung sowohl in der Zentrale als auch in den Außenstellen bzgl. einer effektiven und effizienten Durchführung der Integrationskurse bewertet.

#### 3.2.6.1 Die Aufgaben des BAMF

Das BAMF hat im Rahmen der Integrationskurse eine gesetzliche Koordinierungs- und Durchführungsfunktion, die aus § 1 der Integrationsverordnung (IntV) hergeleitet werden kann. In diesem Zusammenhang scheint die Gewährleistung eines ausreichenden Kursangebots aufgrund der prominenten Platzierung in der IntV von grundlegender Bedeutung zu sein. In den folgenden Paragraphen der Verordnung werden die Funktionen und Aufgaben des BAMF spezifiziert.

Hinsichtlich der **Koordinierungsfunktion** soll das BAMF eine zentrale Rolle bei der Zusammenarbeit mit Ausländerbehörden, dem Bundesverwaltungsamt, mit Kommunen, Migrationsdiensten und Trägern der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II sowie mit privaten oder öffentlichen Kursträgern spielen. Zentrale Aufgaben sind hier die Herstellung von Transparenz über das Kursangebot sowie die Einbindung der Integrationskurse in lokale Strukturen oder Anschlussprogramme (bspw. Verbundprojekte). So hat das BAMF etwa die Ausländerbehörden regelmäßig über freie Plätze in ihrem Zuständigkeitsbereich zu unterrichten (§ 4 IntV) oder den örtlichen Bedarf an speziellen Integrationskursen festzustellen (§ 13 IntV).

Die **Durchführungsfunktion** erhält in der Integrationskursverordnung durch eine Vielzahl von Aufgaben des BAMF deutliches Gewicht. Diese können im Wesentlichen auf *Konzeptionsaufgaben*, in denen Rahmenbedingungen für die Integrationskurse geschaffen werden sollen, und *Verfahrensauf-*

*gaben*, in denen die operative Abwicklung der gesetzlichen und internen Vorgaben vorgenommen wird, unterteilt werden. Aus der Verordnung geht explizit die folgende Aufgabenstruktur hervor:

- Zulassung und entsprechende Verfahren
  - Zulassung und Anmeldeverfahren für Teilnehmer (§§ 5–7)
  - Zulassung von Lehrkräften sowie Konzeption einer Zusatzqualifizierung (§ 15)
  - Zulassung von Lehrmitteln (§ 16)
  - Zulassung von Kursträgern (§§ 18–20)
- Zentrale Datenerfassung und -auswertung (§ 8)
- Abrechnung der Kurse
  - Prüfung und Gewährung von Fahrtkostenzuschüssen bzw. Kostenbefreiungen (§ 4, § 9)
  - Abrechnung des Integrationskurses (u. a. § 8)
  - Kostenerstattung von Einstufungs- und Abschlusstest (§ 11, § 17)
- Konzeptionelle Aufgaben
  - Konzeption von Lerninhalten und -zielen (§ 10)
  - Einrichten einer Bewertungskommission (§ 21), bspw. zur Fortentwicklung des Integrationskurskonzepts
- Einzelfallentscheidungen: bspw. Treffen von Ausnahmeentscheidungen im Sinne des § 14

Ob diese Aufgaben in der Zentrale oder den Außenstellen des BAMF erbracht werden sollen, wird in der Verordnung nicht präzisiert.

### 3.2.6.2 Beschreibung der integrationskursrelevanten Organisation in der Zentrale des BAMF

Innerhalb des BAMF stellt das Themenfeld „Integration“ eine der drei zentralen fachlichen Abteilungen dar (Abteilung 3). Innerhalb dieser Abteilung sind neben bspw. dem Integrationsprogramm und anderen Maßnahmen der Integrationsförderung in einer Gruppe primär die Durchführungsreferate der Integrationskurse mit den im Folgenden dargestellten Aufgaben<sup>47</sup> angesiedelt (Gruppe 32):

Referat 320 zeigt sich dabei für Grundsatzangelegenheiten, die fachliche Steuerung der Integrationskurse, für das Sekretariat der Bewertungskommission sowie für rechtliche Angelegenheiten der Sprachkursförderung verantwortlich. Referat 321 beschäftigt sich mit der pädagogischen Konzeption der Sprach- und Orientierungskurse sowie der Curriculumentwicklung, der Konzeption der Integrationskurse für spezielle Zielgruppen, der Konzeption und Evaluierung der im Integrationskurs eingesetzten Sprachprüfungen, Richtlinien für die Zulassung von Lehrkräften und Akkreditierung von Einrich-

tungen, der Konzeption der Qualifizierung von Lehrkräften, der Lehrwerkszulassung für den Sprach- und Orientierungskurs sowie der Zeitschrift „DaZ – Deutsch als Zweitsprache“. Referat 322 ist für die Lehrkräftezulassung, die Kurskontrolle (Ansprechpartner, Qualitätskontrolle und Auswertungen von durch Regionalkoordinatoren durchgeführten Kursprüfungen), das Datenmanagement InGe (Pflege und Auswertung der Sachstände) sowie für den Aufbau eines operativen und strategischen Controllings zuständig. Referat 323 (Finanzplanung und Finanz-Controlling) ist für folgende Aufgaben verantwortlich: Haushaltsplanung, -aufstellung, -überwachung sowie die Bewirtschaftung der Titel der Abteilung 3, Steuerung des Abrechnungsverfahrens von Integrationskursen, Finanz-Controlling, Berichtswesen, Statistiken, Kontingentierung von Altschwander/innen sowie Koordinierung der Eingliederungshilfen. Dazu kommt noch das Referat 324, das Aufbauteam Europäischer Sozialfonds (ESF) – Berufsbezogene Sprachförderung, auf das aufgrund seiner für die Evaluation geringeren Relevanz im Folgenden nicht näher eingegangen werden soll.

In Abteilung 3, allerdings in Gruppe 31, ist auch die Regionalkoordination der Integration angesiedelt (Referat 312), über die der Kommunikationsfluss zu und von den Außenstellen des BAMF gefiltert und gesteuert wird. Die bundesweit 22 Außenstellen nehmen neben ihrer Tätigkeit für die Integrationskurse noch Aufgaben im Asyl- und Migrationsbereich wahr und sind der Abteilung 5 des BAMF unterstellt.

### 3.2.6.3 Untersuchung der Aufgabenumsetzung in den Referaten der Zentrale

Die detaillierten qualitativen und quantitativen Ergebnisse der Untersuchung der Aufgabenumsetzung in den Referaten der Zentrale wurden dem BAMF in einem gesonderten Dokument zur Verfügung gestellt. Eine Bewertung der Aufgabenwahrnehmung findet sich in diesem Bericht in Kapitel 3.2.6.6.

### 3.2.6.4 Beschreibung der Aufgaben der Außenstellen bzw. Regionalkoordinatoren des BAMF

Zentrale integrationskursrelevante Aufgabe in den Außenstellen ist die **Beratung, Unterstützung und Betreuung bei Integrationsangelegenheiten** einer Region. Dazu gehören der Aufbau und die Pflege von Kontakten zu den mit Integrationsaufgaben befassten Institutionen auf kommunaler und ggf. Landesebene, der Aufbau von bzw. Mitarbeit in regionalen Netzwerken aus Kurs- und Projektträgern, die Mittlerfunktion zwischen Kursträgern, MEB und JMD zur Unterstützung der flankierenden Maßnahmen wie Kinderbetreuung und sozialpädagogische Begleitung, die Gestaltung und Durchführung der Informationsvermittlung im Integrationsbereich, die Erstellung von Beiträgen zum Informationsmaterial über Integrationsangebote des Bundes, des Lan-

---

<sup>47</sup> Vgl. Stellenbeschreibungen gemäß September 2006.

des, der Kommunen für Migrant/innen, das Verfassen von Berichten, Vorlagen mit begründetem Entscheidungsvorschlag über Vorgänge mit besonderer Bedeutung zu integrationspolitischen, insbesondere regionalspezifischen Sachverhalten, die Mitarbeit bei der Evaluierung der Integrationsmaßnahmen im jeweiligen Bundesland und Erarbeitung von Optimierungsvorschlägen/Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Integrationsangebote unter Beteiligung der Kommunen, Ausländerbeauftragten sowie Religionsgemeinschaften, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Träger der freien Wohlfahrtspflege und sonstiger gesellschaftlicher Interessenverbände in der jeweiligen Region.

Das zweite zentrale Aufgabenfeld betrifft die **Angelegenheiten der Integrationskurse**. Dieses umfasst die Bearbeitung von Zulassungsanträgen der Sprachkursträger mit Überprüfung der Anträge, Vor-Ort-Prüfung im Regelfall sowie Bescheiderteilung (Zulassung/Ablehnung der Zulassung), den Entwurf von Widerspruchsbescheiden für die Zentrale im Fall einer Ablehnung oder nur teilweisen Zulassung, die Entscheidung über Härtefälle bei Kostenbefreiungsanträgen, die Erfassung und Dokumentation freier Kurskapazitäten (Stichwort „Kursträger-Liste“), die Prüfung von Sprachkursträgern und Kursen hinsichtlich der Einhaltung der Integrationskurskonzepte bzw. Übereinstimmung mit den Angaben im Förderungsantrag, die Erstellung der Prüfbescheide sowie Dokumentation der Prüfergebnisse, Berichtswesen, die Qualitätskontrolle der Kursträger sowie die organisatorische Unterstützung der Integrationskursprüfungen.

Darüber hinaus nehmen die Außenstellen auch nicht-Integrationskursrelevante Aufgaben wahr wie bspw. Vor-Ort-Kontrollen der Träger der MEB und der JMD, Projektkontrollen, Frauenkursprüfungen und Kontrollen von Landessportbünden.

Insgesamt nehmen die Außenstellen somit eine wichtige Stellung im System der regionalen Umsetzung der bundesweiten Integrationspolitik ein, wobei die Integrationskurs-bezogenen Aufgaben mit über 75% den größten Teil der Arbeitszeit ausmachen.<sup>48</sup>

### 3.2.6.5 Untersuchung der Aufgabenumsetzung in den Außenstellen

Die detaillierten qualitativen und quantitativen Ergebnisse der Untersuchung der Aufgabenumsetzung in den Außenstellen wurden dem BAMF in einem gesonderten Dokument zur Verfügung gestellt. Eine Bewertung der Aufgabenwahrnehmung findet sich in diesem Bericht in Kapitel 3.2.6.6.

---

<sup>48</sup> Vgl. „Arbeitsvolumen im Bereich Integration Regionalstellen“; Dokumente des BAMF bzgl. Regionalkoordinatoren und Teamassistenten vom 17.07.2006.

### 3.2.6.6 Zusammenfassende Bewertung der Umsetzung

Zusammenfassend kann für die Zentrale festgehalten werden, dass sich die Arbeit nach einem ersten „Anlaufjahr“ des Zuwanderungsgesetzes insgesamt gut, allerdings mit Verbesserungsmöglichkeiten, eingespielt hat. Die Verbesserungsmöglichkeiten liegen aus Sicht von Rambøll Management zum einen in der Verordnung selbst, durch die die Aufgabenwahrnehmung in der Zentrale in wesentlichem Maße gesteuert wird. Hinweise hierzu werden in Kapitel 5 („Gutachten über Verbesserungspotenziale bei der Umsetzung“) Berücksichtigung finden. An dieser Stelle ist der Hinweis auf eine stärkere Output-Orientierung wesentlich: Durch verbessertes Erfolgs-Controlling – und weniger „Input-Controlling“ von Zugangsfaktoren (bspw. umfangreiche Zulassungsverfahren für Kursträger, Lehrkräfte und Lehrmaterial) – könnten hohe Aufwände für Verwaltung und kursddurchführende Institutionen gesenkt und insgesamt zielführender gesteuert werden.

Zum anderen könnten eine Bereinigung der Aufgabenstruktur sowie eine organisatorische Restrukturierung zu mehr Effizienz und Konzentration auf die Zielsetzung der Integrationskurse verhelfen. Vor dem Hintergrund der im Vergleich zu den Außenstellen geringen Ressourcenbindung erscheinen zwar Einsparpotenziale in der Zentrale gering, allerdings wird die Arbeit der Außenstellen und somit die Effizienz der eigentlichen Ressourcenträger von dort in wesentlichem Maße gesteuert. Vor diesem Hintergrund können Veränderungen an dieser Stelle trotz einer primär geringen Ressourcenbindung wesentliche Ressourcenauswirkungen beinhalten.

Das fundamentale Ergebnis in der Betrachtung der Außenstellen ist, dass die wesentlichen Tätigkeiten der Regionalkoordinatoren (Qualitätssicherung der Kursträger durch Vor-Ort-Kontrollen sowie die regionale Koordination) grundsätzlich gut wahrgenommen werden, was sich auch in der positiven Wahrnehmung beteiligter Akteure widerspiegelt. Zweites zentrales Ergebnis ist jedoch auch, dass durch hohen administrativen Aufwand zum einen erhebliche jährliche Gesamtkosten hervorgerufen werden und zum anderen diese hohe Bindung von Aufmerksamkeit und Ressourcen eine Förderung bzw. Intensivierung der originären Koordinationstätigkeit – und somit eine Erhöhung der Nachhaltigkeit der Integrationsbemühungen – beeinträchtigt. Die administrativen Aufwände könnten bspw. durch Vereinfachung der Verfahren, Anpassung der Verordnung, Reduktion von Medienbrüchen sowie möglichen Änderungen im Gesamtsystem (bspw. des Administrations- und Abrechnungssystems) gesenkt werden. Drittes zentrales Ergebnis ist die Uneinheitlichkeit in der Aufgabenwahrnehmung, welche sich einerseits in unterschiedlichen Gewichtungen für Netzwerkbildung/Koordination und administrative Angelegenheiten der Integrationskurse (bspw. Kursprüfungen oder Abrechnungsverfahren), andererseits auf die unterschiedlichen Auslegungen von Regelungen hinsichtlich Fahrtkosten, Härtefällen und Kinderbetreuung bezieht. Letzteres könnte, neben unterschiedlich großen Zuständigkeitsbereichen, auch einen wesentlichen Grund für die unterschiedliche

Arbeitsbelastung der Regionalkoordinatoren darstellen. Die unterschiedliche Arbeitsbelastung in den Außenstellen äußert sich bspw. darin, dass Abrechnungen teilweise an andere Regionalstellen weitergegeben werden, was die Gefahr von Verlust erhöht und keine direkten Ansprechpartner für die Kursträger erlaubt.

In Bezug auf die Qualitätssicherung der Integrationskurse funktioniert die Überprüfung administrativer und infrastruktureller Qualität zumeist sehr gut und regelmäßig. Allerdings kommen die Regionalkoordinatoren zum großen Teil aus der Einzelfallentscheidung und können vor diesem Hintergrund die pädagogische Qualität der Kurse nur bedingt überprüfen. Gezielte Personalentwicklung in Form von Konzepten für Schulungsbedarf der Regionalkoordinatoren erscheint hinsichtlich einer verbesserten qualitativen Prüfung (über die infrastrukturelle und administrative hinaus) sinnvoll.

#### 3.2.6.7 Untersuchung der unterstützenden Systeme des BAMF

Zur Unterstützung der im Zusammenhang mit den Integrationskursen stehenden Aufgaben setzt das BAMF die DV-gestützte Integrationsgeschäftsdatei (InGe) ein. Darüber hinaus gibt es noch eine weitere Anwendung zur Pflege von Kurszulassungen, für die allerdings die Integration in InGe bereits geplant ist.

Das BAMF hat – anders als bei anderen Anwendungen im Haus – entschieden, die Integrationsgeschäftsdatei in den IT-Referaten des Amtes selbst entwickeln zu lassen. Die fachlichen Vorgaben für die Entwicklung ergeben sich aus dem gesetzlichen und verordnungsrechtlichen Rahmen (u. a. Aufenthaltsgesetz, Integrationskursverordnung). Eine geeignete Unterstützung der IT-Referate soll durch die Fachreferate erfolgen.

#### **Dateneingabe**

Ein großer Teil der in InGe geführten Stammdatenbestände fällt dezentral bei den Ausländerbehörden, Kursträgern, bei den Regionalkoordinatoren und beim Bundesverwaltungsamt an. Teilweise werden Daten in Papierform (formulargestützt) aufgenommen und zur Erfassung in InGe weitergeleitet, teilweise werden Daten über Schnittstellen von Fremdsystemen übernommen. Im Aufbau sind derzeit Online-Verfahren, die zunächst für die Ausländerbehörden und ggf. später für die Kursträger direkte Schnittstellen zu InGe schaffen.

Weitere Sachstandsdaten entstehen sowohl intern im BAMF als auch in den Außenstellen durch Sachbearbeitungsvorgänge.

## **Abfragen und Auswertungen**

Datenabfragen auf Einzelfallebene werden von verschiedenen Organisationseinheiten des BAMF und den Außenstellen durchgeführt. Entsprechende Such- und Anzeigefunktionen sind in den InGe-Masken integriert.

Aggregierte Informationen werden vor allem durch das Referat 322 (ausschließlich zur internen Verwendung) und durch das Referat 224 (vor allem zur externen Verwendung) erstellt.

## **Datenqualität**

Die Datenqualität in InGe wird von allen beteiligten Einheiten als unbefriedigend bezeichnet. Indikator dafür sind u. a. die umfangreichen Fehlerlisten, die beim täglichen Import des Datenbestandes in das Analysetool Cognos entstehen.

Grundsätzlich ist die Voraussetzung für eine hohe Datenqualität eine geeignete Gültigkeitskontrolle der in das System einfließenden Daten. Wichtig ist in diesem Zusammenhang anzumerken, dass ungültige (unplausible) Daten üblicherweise im Bestand bereits vorhanden sind, wenn eine Gültigkeitsprüfung nachträglich in die Anwendung aufgenommen wird. Idealerweise sollte daher mit einer neuen Gültigkeitsprüfung auch immer eine Bestandsbereinigung einhergehen.

## **Anwendungsentwicklung**

Die Anwendung InGe musste unter hohem Zeitdruck entwickelt und zu einem sehr frühen Entwicklungszeitpunkt bereits produktiv genutzt werden. Seit der Ersteinführung wird die Anwendung daher fortwährend weiterentwickelt.

Hatte der Weiterentwicklungszyklus anfangs noch grundlegende inhaltliche Funktionen, stehen heute Erweiterungen zur Anbindung der Partner (ABH online und Web-Service) und zur technischen Stabilisierung (DB-Redesign) im Mittelpunkt. Durch die Etablierung der Onlineverfahren wird derzeit insbesondere die Verbesserung der Datenqualität angestrebt. Mit hohem Aufwand wird gleichzeitig in einem ehrgeizig geplanten Projekt von der IT-Software-Produktion die gesamte Anwendungsarchitektur überarbeitet, was zu einer Stabilisierung des Systems führen soll.

Die Entwicklung von InGe wurde von Beginn an durch Notwendigkeiten getrieben. Eine ganzheitliche Strategie der beteiligten Referate für die InGe-Weiterentwicklung war dabei nur in Ansätzen möglich. Der praktizierte Innovationsprozess ist in Bezug auf Zielführung und Effizienz bisher nicht untersucht oder in Frage gestellt worden. Er ist weder dokumentiert noch verbindlich.

### 3.3 Regionale Umsetzung der Kurse

In diesem Kapitel werden die regionale Umsetzung der Integrationskurse und der Beitrag hauptsächlich daran beteiligter Akteure, deren Zusammenarbeit und Kommunikation beschrieben und bewertet.

Im Rahmen der Vor-Ort-Analysen wurde eine Reihe von Erfolgsfaktoren für die regionale Umsetzung der Integrationskurse identifiziert. Diese Faktoren tragen dazu bei, die Zielgruppenerreichung zu verbessern, den Kursbeginn für die Teilnehmenden zu beschleunigen, die langfristige Integration der Teilnehmenden in die Gesellschaft zu fördern und die Kursdurchführung für die Träger zu erleichtern. Zu den Erfolgsfaktoren gehören:

- Eine systematische Einbindung der Integrationskurse in kommunale Integrationskonzepte und -aktivitäten. Dazu gehören:
  - Die Abstimmung mit möglichen vorgeschalteten und anschließenden Maßnahmen, z. B. durch die Arbeitsverwaltung
  - Die Abstimmung mit anderen Fördermaßnahmen staatlicher und nicht-staatlicher Akteure
- Die Zusammenarbeit aller an der Umsetzung der Integrationskurse beteiligten Akteure. Dazu gehören:
  - Mechanismen für eine schnelle und unkomplizierte Kommunikation zwischen Kursträgern, beteiligten Behörden (auch untereinander), den Migrationsberatungen und dem BAMF
  - Die Bereitschaft und der Wille zur Zusammenarbeit
  - Die Benennung fester Ansprechpartner/innen bei den beteiligten Akteuren, die für Konstanz in der Zusammenarbeit sorgen
- Informationen und Veranstaltungen, die für ein transparentes Kursangebot sorgen und die den Zugang zu den Kursen für die Teilnehmer/innen erleichtern
- Bemühungen unter den Kursträgern, Mechanismen zu finden, um die Konkurrenz produktiv und im Sinne qualitativ hochwertiger Angebote für die Teilnehmer/innen auszugestalten
- Ein gemeinsames Werben von Teilnehmenden über Kursträger, Behörden, Beratungsstellen, aber auch über Schulen, Vereine, Verbände und Kirchen
- Das Verbreiten einer positiven Stimmung für Integration und für die Teilnahme am Integrationskurs

#### 3.3.1 Beitrag der Kommunen zur regionalen Umsetzung

Die Integrationskursverordnung (§ 1 Zur Durchführung der Integrationskurse) bezeichnet die Kommunen in Deutschland als einen der Hauptakteure bei der Umsetzung der Integrationskurse: „Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Bundesamt) führt die Integrationskurse in Zusammenarbeit mit Ausländerbehörden, dem Bundesverwaltungsamt, Kommunen, Migrations-

diensten und Trägern der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch durch und gewährleistet ein ausreichendes Kursangebot“. Eine weitere wichtige Rolle der Kommunen bei der Integrationsarbeit beschreibt § 45 des Zuwanderungsgesetzes. So können die Integrationskurse durch weitere Integrationsangebote ergänzt werden. Das BMI entwickelt ein bundesweites Integrationsprogramm, welches bestehende kommunale (und weitere) Integrationsangebote einbindet und Empfehlungen zur Weiterentwicklung dieser bietet.

Der Beitrag der Kommunen zur regionalen Umsetzung wurde somit in der vorliegenden Evaluation unter folgenden Hauptaspekten betrachtet:

- Beitrag der Kommunen zur Umsetzung der Integrationskurse (Zustandekommen der Kurse, Hilfe bei der Koordination, Bedarf bestimmen für Kurse für spezielle Zielgruppen)
- Beitrag der Kommunen zur regionalen Gestaltung der Integrationspolitik (Einbindung der Integrationskurse in das regionale Integrationsangebot, Vernetzung der Integrationsangebote, Erweiterung des Grundangebotes des Bundes durch weitere Integrationsangebote)

### **Beitrag der Kommunen zur Umsetzung der Integrationskurse**

Die Evaluation hat gezeigt, dass die Umsetzung der Integrationskurse dort besonders gut funktioniert, wo sich Sprachkursträger, kommunale Stellen, Arbeitsverwaltung, Ausländerbehörden, Migrationsberatungen und das Bundesamt gemeinsam um die Integration der Zuwander/innen bemühen. Eine gute Zielgruppenerreichung, ein abgestimmtes und transparentes Kursangebot und die Gestaltung von Übergängen zwischen einzelnen Maßnahmen oder Trägern sind die Folge dieser Abstimmung. Den Ergebnissen der Trägerbefragung zufolge nehmen kommunale Behörden beziehungsweise Stellen in 22,1% der Fälle, in denen ein Netzwerk besteht, eine koordinierende Rolle ein. In 11% der Fälle übernimmt diese Aufgabe zudem der/die Integrations- bzw. Ausländerbeauftragte. Damit sind Kommunen die Akteure, die am Häufigsten Netzwerkaufgaben übernehmen.<sup>49</sup> Als weiterer Aspekt in Bezug auf die Zielgruppenerreichung sind kommunale Aktivitäten zu nennen, die zum einen Informationen zu Integrationskursen verbreiten und zum anderen Zugang zu Zielgruppen ermöglichen können, die sonst nicht erreicht werden. Beispielsweise ist hier eine Kooperation mit Jugendamt, Schulen und Kindergärten möglich. Die Vor-Ort-Analysen haben gezeigt, dass die Umsetzung der Integrationskurse insbesondere in Regionen sehr gut funktioniert, in denen die Kommunen engagiert beteiligt sind.<sup>50</sup> Das Verbreiten einer positiven Stimmung für Integration und für die Teilnahme am Integrationskurs ist ein wichtiger Beitrag, den Kommunen leisten können.

---

<sup>49</sup> Siehe Kapitel 3.3.6.

### **Beitrag der Kommunen zur regionalen Gestaltung der Integrationspolitik**

Unter dem Aspekt der kommunalen Integrationspolitik zeigen sich in der Evaluation deutliche Unterschiede. In Abhängigkeit von der Prioritätensetzung der kommunalen Verwaltung und somit der Stellung integrationsbezogener Aufgaben variieren die Integrationsangebote und deren Vernetzung stark. In der Mehrzahl der besuchten Kommunen fanden sich zumindest erste Ansätze einer Koordinierung der Integrationsangebote, während in einigen Kommunen bereits ausgereifte Integrationskonzepte vorliegen. Kommunale Integrationskonzepte können zum einen ein ganzheitliches und bedarfsgerechtes Angebot entstehen lassen und zum anderen eine sinnvolle und einzelfallbezogene Verknüpfung der Integrationsangebote ermöglichen. In diesem Zusammenhang spielen die Integrationskurse als zentrales Integrationsangebot eine große Rolle, sie können mit vor- und nachgelagerten Maßnahmen kombiniert werden. Beispiele hierfür können zum einen niederschwellige Angebote in Zusammenarbeit mit Schulen („Mama lernt Deutsch“) sein, welche den Zugang zur Zielgruppe der Eltern schulpflichtiger Kinder schaffen, die sonst kaum erreicht wird. Zum anderen sind berufsbildende Anschlussmaßnahmen, die auf den Integrationskurs aufbauen und die Förderung zielgerichtet weiterführen, von großer Bedeutung. Dazu bedarf es wiederum einer engen Kooperation aller beteiligten Akteure vor Ort. Wichtig ist zudem auch die Einbeziehung von Landesprogrammen mit kommunaler Ausgestaltung, bspw. „KOMM IN-NRW“.<sup>51</sup> In den Vor-Ort-Analysen wurde eine über die letzten zwei Jahre zunehmende Bedeutung der koordinierten Integrationsarbeit auf kommunaler Ebene bemerkbar, was unter anderem auf die Stellung der Integrationspolitik auf Bundesebene, insbesondere durch das Zuwanderungsgesetz, zurückzuführen ist, und wozu auch die Arbeit der Regionalkoordinatoren des BAMF mit den Kommunen einen Beitrag geleistet hat.

#### *3.3.2 Beitrag der Ausländerbehörden zur regionalen Umsetzung*

##### *3.3.2.1 Wahrnehmung der Aufgaben durch die Ausländerbehörden*

Die gesetzlichen Aufgaben der Ausländerbehörde erstrecken sich auf die Zulassung der Teilnehmenden, die Sanktionierung von Pflichtverletzungen sowie der Aushändigung des Merkblattes und der Kursträgerliste. Die Umsetzung durch die Ausländerbehörde im Rahmen dieser gesetzlichen Aufgaben wird im Kapitel 3.2.1 beschrieben.

Ein über das Genannte hinaus gehendes Engagement der Ausländerbehörden in Netzwerken sowie bei der Überführung der Teilnehmenden in die Kurse ist gesetzlich nicht vorgesehen. Ebenso wenig haben sie nach der bestehenden

---

<sup>50</sup> Beispiele hierfür sind in Kapitel 3.3.7 zu finden.

<sup>51</sup> Für Ausführungen zu KOMM IN-NRW siehe Kapitel 3.3.7.

Rechtslage die Pflicht, die Integration der Ausländer/innen in Deutschland durch Maßnahmen zu befördern. Im Rahmen der Evaluation der Integrationskurse hat sich jedoch herausgestellt, dass an bestimmten Stellen ein weitergehendes Engagement der Ausländerbehörden für die Umsetzung der Kurse in der Region förderlich ist.

Im Folgenden soll beschrieben werden, an welchen Stellen weitere, gesetzlich nicht vorgesehene Tätigkeiten der Ausländerbehörden der Umsetzung der Kurse dienen und im welchen Umfang die besuchten Ausländerbehörden diese Tätigkeiten ausgeführt haben.

Im Rahmen der Vor-Ort-Analysen wurde deutlich, dass es für eine zeitnahe Inanspruchnahme der Kurse durch die Neuzuwander/innen und der Gewinnung von Altzuwander/innen für die Kurse dienlich ist, wenn die Ausländerbehörden im Rahmen ihrer sonstigen Tätigkeiten offensiv für eine Teilnahme am Integrationskurs werben und auf die aufenthaltsrechtlichen Vorteile eines Integrationskurses aufmerksam machen.

Ebenso wirkt sich ein weitergehendes Engagement der Ausländerbehörden bei der Übermittlung der Teilnehmenden in die Kurse positiv auf eine zeitnahe und bedarfsgerechte Zusammenstellung der Kurse aus. Nach dem gesetzlich vorgesehenen Verfahren besteht das Problem, dass die sog. Kursträgerlisten, die von den Ausländerbehörden ausgehändigt werden, nicht immer aktuell<sup>52</sup> und somit den Berechtigten bei der Suche nach einem geeigneten Kurs nicht immer eine große Hilfe sind. Zugleich ist es den Ausländerbehörden häufig nicht möglich, den Teilnehmer/innen bei einer Orientierung behilflich zu sein: denn zum einen verhindert das Neutralitätsgebot der Ausländerbehörden, dass diese aktiv einzelne Kursträger empfehlen, zum anderen ist in vielen Regionen der Überblick über das aktuelle Kursangebot nicht gegeben. Um an dieser Stelle den Teilnehmenden die Auswahl der Kurse zu erleichtern, arbeiten einige Ausländerbehörden mit den zuständigen MEBs/JMDs zusammen, die eine intensive(re) Beratung leisten können und gemäß ihrer Aufgabenbeschreibung auch sollen. Dies geschieht in der Regel dadurch, dass die ABHs auf die Arbeit der MEBs/JMDs verweisen und den potenziellen Teilnehmenden eine Liste mit Kontaktadressen der MEBs und JMDs in der Region aushändigen. In einigen Kommunen haben die Ausländerbehörden den MEBs auch einen Raum im Gebäude zur Verfügung gestellt, um den Ausländer/innen eine erste Kontaktaufnahme zu erleichtern. Diese enge Form der Zusammenarbeit zwischen ABH und MEB kann den Teilnehmenden entscheidend dabei helfen, sich zu orientieren und zeitnah einen geeigneten Kurs zu finden.

Die Beteiligung der Ausländerbehörden an regionalen Netzwerken hat sich im Rahmen der Vor-Ort-Untersuchungen für diese als hilfreich herausgestellt: Sie erhalten einen Überblick über das aktuelle Kursangebot und können ins-

---

<sup>52</sup> Eine ausführliche Beschreibung der Transparenz des Kursangebotes findet sich in Kapitel 3.1.4.3.

besondere den verpflichteten Altzuwander/innen diese Kenntnis vermitteln. Zudem haben sie dadurch die Möglichkeit, alle weiteren Akteure, die bei der Umsetzung der Kurse beteiligt sind, zu treffen, um so gemeinsam ihre Zusammenarbeit zu optimieren:

- Mit den Kursträger hinsichtlich der Meldungen
- Mit der Arbeitsverwaltung hinsichtlich der Verpflichtungen
- Mit den MEBs hinsichtlich der Überweisung der Neuzuwander/innen

Außerdem können sie in diesem Rahmen mit weiteren Akteuren wie Schulen oder sonstigen Sozialeinrichtungen kooperieren, um insbesondere die integrationsbedürftigen Altzuwander/innen besser zu erreichen.

Im Rahmen der Vor-Ort-Untersuchung hat Rambøll Management auch Ausländerbehörden besucht, die weitere „Integrationsaufgaben“ übernommen haben. Diese Ausländerbehörden stellen Integrationspläne für die Neuzuwander/innen auf, machen Zielvereinbarungen und begleiten den/die Ausländer/in aktiv in der ersten Zeit der Zuwanderung. Es besteht die Annahme, dass diese intensive Begleitung zu einer sozialen Stabilisierung der Teilnehmenden führt und somit förderlich für den Lernerfolg ist. Auch kann eine intensive Begleitung Kursabbrüchen vorbeugen. Inwieweit diese Annahmen jedoch zutreffend sind, konnte im Rahmen der Evaluation empirisch nicht ermittelt werden.

Die im Rahmen der Vor-Ort-Analysen besuchten Ausländerbehörden können vor dem Hintergrund dieser zusätzlichen Tätigkeiten in drei Kategorien eingeteilt werden:

- Ausländerbehörden, die ihre gesetzlichen Aufgaben erfüllen
- Ausländerbehörden, die sich über ihre gesetzlichen Aufgaben hinaus engagieren
- Ausländerbehörden, die sich in einem herausragenden Maße für die Umsetzung der Kurse engagieren und weitere „Integrationsaufgaben“ übernehmen

Ausländerbehörden nach der Kategorie 1 stellten die Minderheit der besuchten Ausländerbehörden dar. Nur vier von 20 besuchten Ausländerbehörden<sup>53</sup> erfüllten ausschließlich ihre gesetzlichen Aufgaben im Rahmen der Integrationskurse, eine weitergehende Zusammenarbeit mit weiteren Akteuren wie den MEBs, der Arbeitsverwaltung, den Kursträgern oder dem Bundesamt findet dagegen nicht oder nur vereinzelt statt. Ebenso wenig wird für die Teilnahme an den Kursen offensiv geworben.

Die Mehrheit der besuchten Ausländerbehörden (elf von zwanzig) engagiert sich über die gesetzlichen Aufgaben hinaus für eine optimale Umsetzung der Kurse, auch wenn das Maß des Engagements differiert. Diese Gruppe ver-

sucht, den Teilnehmenden die Auswahl eines Kurses zu erleichtern, indem sie aktiv mit den MEBs kooperieren. Auch wenn es innerhalb dieser Gruppe, v. a. personell bedingt, Unterschiede gibt, kann die Zusammenarbeit der Ausländerbehörden mit den anderen Akteuren der Integrationskurse als gut bezeichnet werden. Falls vorhanden, sind diese Ausländerbehörden in einem lokalen Netzwerk engagiert, das Maß des Engagements ist jedoch sehr unterschiedlich.

Fünf der besuchten Ausländerbehörden fielen durch ein besonderes Engagement auf, das sich nicht nur auf die Umsetzung der Kurse bezog, sondern generell die Integration von Ausländer/innen zum Ziel hat. Folgende Tätigkeiten kennzeichneten diese Ausländerbehörden:

- Sie werben bei den Ausländer/innen, die zu ihnen kommen, offensiv für eine Teilnahme am Integrationskurs und machen auch im Rahmen ihrer sonstigen Tätigkeiten auf die Vorteile eines Integrationskurses aufmerksam.
- Teilweise stellen sie den MEBs einen Raum im Gebäude zur Verfügung, um den potenziellen Teilnehmer/innen eine erste Kontaktaufnahme zu erleichtern.
- Sie haben selbst ein Netzwerk ins Leben gerufen oder sind die „treibende“ Kraft in den Netzwerken, um die Umsetzung der Kurse zu optimieren.
- Sie kooperieren mit anderen Akteuren wie Schulen, den ARGEn bzw. Optionskommunen und sonstigen Sozialeinrichtungen, um insbesondere die integrationsbedürftigen Altzuwander/innen besser zu erreichen.
- Sie stellen Integrationspläne für die Neuzuwander/innen auf, vereinbaren Zielvereinbarungen und begleiten die Ausländer/innen aktiv in der ersten Zeit der Zuwanderung.
- Sie erstellen Übersichten (bspw. „Integrationsatlas“) über bestehende Integrationsangebote in der Region.

Auffällig bei dieser Gruppe der Ausländerbehörden war, dass sie nach ihrem Rollenverständnis nicht nur ordnungsrechtliche Aufgaben wahrnehmen, sondern sich auch für die Integration der Ausländer/innen zuständig fühlen. Drei der fünf beschrieben sich ausdrücklich als „Integrationsbehörde“.

Im Rahmen der Vor-Ort-Untersuchungen wurden für die oben beschriebenen Kategorien von Ausländerbehörden keine zentralen Einflussfaktoren festgestellt, die an Indikatoren wie Ausländeranteil oder siedlungsstrukturellem Kreistyp festgemacht werden konnten. Vielmehr scheinen es häufig Personen (in Führungspositionen) zu sein, die für ein besonderes Engagement der Ausländerbehörden ausschlaggebend sind. Aber auch der politische und kommunale Kontext in der jeweiligen Region sind ein Einflussfaktor. Auffällig

---

<sup>53</sup> Drei Ausländerbehörden konnten von Rambøll Management nicht besucht werden, da wir keinen Gesprächstermin erhielten.

war bspw., dass zwei der Ausländerbehörden der Kategorie 3 in NRW angesiedelt sind, wo das Thema „Integration“ landesweit hoch auf der politischen Agenda steht, was sich zum einen durch ein entsprechendes Ministerium (Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration) und zum anderen durch spezielle Förderprogramme (KOMM IN-NRW) zeigt.

### **Kommunikation der Ausländerbehörden**

Ein wichtiger Gelingensfaktor für die Zusammenarbeit ist der Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Behörden. Der Informationsaustausch der Ausländerbehörden ist noch nicht automatisiert.

Der Kontakt zu den ARGEn/Optionskommunen ist unterschiedlich ausgestaltet, in einigen Fällen verläuft er über den persönlichen Kontakt, teilweise verläuft er über E-Mail, einige Ausländerbehörden haben hierfür eigene Formulare entwickelt. In verschiedenen Regionen wird der Kontakt zwischen den Behörden durch wechselnde Ansprechpartner/innen erschwert, was auch die Kontinuität des Kontaktes verkompliziert.

Die Vernetzung mit dem Bundesamt beruht bisher auf der händischen Auswertung von Daten und ist somit sehr aufwendig. Das BAMF testet jedoch zurzeit eine Online-Lösung, die es den Ausländerbehörden ermöglicht, die nach der Integrationskursverordnung zu übermittelnden Daten automatisiert zu übertragen. Damit können in Fällen, in denen es rechtlich zulässig ist, die bislang händisch ausgefüllten Formulare in Papierform und die anschließende händische Datenerfassung im Bundesamt wegfallen.

Ebenso war beabsichtigt, dass die Ausländerbehörden im Rahmen des Online-Verfahrens einen Zugriff auf die in InGE erfassten Kursdaten der in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich teilnahmeverpflichteten Ausländer/innen haben und sich somit über unentschuldigte Fehlzeiten informieren können. Eine solche Lösung hätte den Vorteil, dass die Ausländerbehörde zur Verhängung von Sanktionen nicht von den Meldungen derjenigen Kursträger anhängig ist, die derzeit unregelmäßig und unvollständig melden.<sup>54</sup> Derzeit scheitert ein solcher Zugriff auf die Daten des BAMF jedoch an der bisherigen Rechtslage, die einen Meldeweg gem. § 8 Abs. 4 IntV. „über den Kursträger“ vorsieht.

#### **3.3.2.2 Bewertung der regionalen Umsetzung durch die Ausländerbehörden**

Zusammenfassend haben die Vor-Ort-Untersuchungen ergeben, dass die Mehrheit der Ausländerbehörden sich über das gesetzliche Maß hinaus für eine optimale Umsetzung der Integrationskurse engagiert. Ein positiver Zu-

---

<sup>54</sup> Zum Umgang der Kursträger mit den Meldungen an die Ausländerbehörde siehe Kapitel 3.2.5.1.

sammenhang kann aber nur bei denjenigen Tätigkeiten festgestellt werden, die die sich unmittelbar auf die Umsetzung der Kurse beziehen.

Um die Meldungen der Pflichtverletzungen zu verbessern, ist die geplante Online-Lösung zu begrüßen. Eine Meldung durch das Bundesamt sollte durch eine Streichung des Passus „durch den Kursträger“ in § 8 Abs. 4 IntV möglich gemacht werden.

### 3.3.3 *Beitrag der Arbeitsverwaltung zur regionalen Umsetzung*

Im Juli 2005 waren insgesamt 16,6% aller in Deutschland lebenden Ausländer/innen als erwerbsfähige Hilfebedürftige gemeldet. Mit dem vierten Gesetz zur Anwendung moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) sind für die Leistungsgewährung und die Arbeitsvermittlung erwerbsfähiger Hilfebedürftige die Arbeitsgemeinschaften (ARGE), in denen die Bundesagentur für Arbeit (BA) und Kommunen zusammenarbeiten, sowie „zugelassene kommunale Träger“ (sog. Optionskommunen/zkTs), die das SGB II in kommunaler Eigenständigkeit umsetzen, zuständig. Den ARGE/Optionskommunen kommt somit die zentrale Aufgabe zu, Ausländer/innen bei der Suche nach einem Arbeitsplatz zu unterstützen.

Die Kenntnis der deutschen Sprache ist eine wesentliche Bedingung für den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt. Deshalb ist die Vermittlung der deutschen Sprache auch ein wichtiges Anliegen der Arbeitsverwaltung, was auch vor Einführung der Integrationskurse durch Sprachelemente bei der Arbeitsvermittlung berücksichtigt wurde. Seit der Einführung der Integrationskurse stellen diese einen zentralen Baustein – wenngleich nicht den einzigen – für die sprachliche Vorbereitung auf den Arbeitsmarkt dar. Es ist die Aufgabe der ARGE/Optionskommunen, diesen Baustein zu nutzen und ihn systematisch in ihren Förderkatalog einzugliedern.

Die ARGE/Optionskommunen können gem. § 44a Abs.1, Satz 1, Nr. 2a AufenthG eine Teilnahmeverpflichtung bei der Ausländerbehörde anregen oder eine Teilnahme im Rahmen einer Eingliederungsvereinbarung gem. § 15 Abs. 1 SGB II mit dem ausländischen Leistungsbezieher vereinbaren. Diese Verfahren werden im Rahmen des Kapitels „Zulassungsverfahren“ beschrieben.

Einen Beitrag leisten die ARGE/Optionskommunen auch für die Anschlussförderung und die kommunale Einbettung der Kurse in die Qualifizierungsmaßnahmen in der Region.

#### 3.3.3.1 Wahrnehmung der Aufgaben durch die Arbeitsgemeinschaft

In der Regel ist festzustellen, dass die meisten ARGE/Optionskommunen aufgrund des durch Hartz IV bedingten Umbaus erst in diesem Jahr ihren Fokus auf die Integrationskurse richten.

Die Zuständigkeit für die Integrationskurse innerhalb der ARGEEn/Optionskommunen ist unterschiedlich ausgestaltet: Fünf der besuchten 21 ARGEEn/Optionskommunen verfügen neben der operativen Umsetzung der Kurse durch die Fallmanager/innen über eigene Abteilungen oder über „Integrationsbeauftragte“, die neben der individuellen Betreuungsarbeit für die allgemeinen Richtlinien bei der Vermittlung, die Vernetzung mit anderen Organisationen und der Konzipierung von speziellen Vermittlungsmaßnahmen für Migrant/innen zuständig sind. Die Evaluation hat ergeben, dass ein Erfolgsfaktor für die Umsetzung der Kurse eine solche Abteilung bzw. ein/e Integrationsbeauftragte/r sein kann. Dies ist darauf zurückzuführen, dass es für eine umfassende Information der Fallmanager/innen, sowie eine Beteiligung an Netzwerken förderlich ist, wenn eine Abteilung oder ein/e Mitarbeiter/in für diese Aufgabe zuständig ist. Ansonsten besteht die Gefahr, dass die Integrationskurse im laufenden Tagesgeschäft der Fallmanager/innen untergehen.

Im Rahmen der Vor-Ort Untersuchungen haben die Ausländerbehörden, MEBs und die Kursträger immer wieder Schwierigkeiten attestiert, den richtigen Ansprechpartner bei der Arbeitsverwaltung zu identifizieren, da diese sich ständig änderten. Die Zusammenarbeit mit der Arbeitsverwaltung funktionierte in diesen Fällen nur dann gut, wenn schon vorher ein persönlicher Kontakt bestand oder sich einzelne Personen dafür zuständig fühlten.

Die Zusammenarbeit zwischen der Arbeitsverwaltung und der Ausländerbehörde gestaltet sich aufgrund der bestehenden Ausgestaltung des Verfahrens bei der Anregung einer Teilnahme und den Meldung von Pflichtverletzungen als schwierig.<sup>55</sup> Trotz dieser bestehenden Schwierigkeiten beschreiben jedoch 13 der 21 besuchten ARGEEn/Optionskommunen den Kontakt zur Ausländerbehörde als gut.

Um diese Schwierigkeiten zu reduzieren, ist es aus Sicht des Evaluators erforderlich, die Schnittstelle zur Ausländerbehörde zu systematisieren oder zu vereinfachen. Es besteht keine Vernetzung mit Daten des Bundesamtes, der Ausländerbehörde oder den MEBs. Eine gemeinsame Datenbank mit den Ausländerbehörden und den Kursträgern könnte die Meldungen über die Pflichtverletzungen der Teilnehmenden erheblich vereinfachen und somit für eine bessere Sanktionierung sorgen.

Etwa die Hälfte der besuchten ARGEEn/Optionskommunen beteiligen sich an den bestehenden lokalen Netzwerken. Aus Sicht der Regionalkoordinatoren, der MEBs und der Kursträger wäre eine Beteiligung bzw. ein stärkeres Engagement der Arbeitsverwaltungen in den Netzwerken wünschenswert. Die Vor-Ort-Untersuchungen haben deutlich gemacht, dass eine Netzwerkbeteiligung für die Arbeitsverwaltungen von Vorteil sein kann. Diese kann nicht nur die Transparenz des Kursangebotes fördern, sondern auch die Verzahnung

---

<sup>55</sup> Siehe eine detaillierte Beschreibung der Problematik bei der Teilnehmerzulassung und der Beschreibung der Sanktionen in Kapitel 3.2.1 ff..

bestehender lokaler Sprachfördermaßnahmen und die Organisation der Vorfeld- und der Anschlussförderung erleichtern bzw. optimieren.

Eine passgenaue Anschlussförderung, die auf das Erlernte der Integrationskurse aufbaut, ist für die gesellschaftliche Integration der Zuwander/innen und damit auch für die Nachhaltigkeit der Integrationskurse von großer Bedeutung. Nach Auffassung der Mehrheit der Gesprächspartner in den ARGEEn/Optionskommunen reicht die Teilnahme am Integrationskurs für eine berufliche Integration nicht aus, sondern stellt nur einen ersten, wesentlichen Baustein auf dem Wege zu einer beruflichen Integration in den Arbeitsmarkt dar. Notwendig ist somit eine systematische Überführung in eine berufsvorbereitende Anschlussförderung, die insbesondere die notwendige Fachsprache vermittelt.

Eine solche Anschlussförderung wurde von etwa der Hälfte der besuchten ARGEEn/Optionskommunen angeboten. Dabei handelt es sich vielfach um die Vermittlung in bestehende berufsbildende, zumeist ESF-geförderte Programme oder um Sprachfördermaßnahmen, kombiniert mit Praktika, die von der Arbeitsverwaltung finanziert werden. Eine vorgelagerte Förderung bspw. durch die Ausstellung von Gutscheinen für Alphabetisierungskurse fand bei zwei der besuchten ARGEEn/Optionskommunen statt.

Zur optimalen Auswahl dieser Anschlussförderung wäre es wünschenswert, wenn die genauen Kenntnisse, die die Lehrkräfte über die Teilnehmenden im Laufe der Kurse erwerben (wie das Sprachniveau, die Motivation, das Arbeitsverhalten sowie die Teamfähigkeit des Teilnehmenden) den Fallmanager/innen zugänglich gemacht würden.<sup>56</sup>

Die Möglichkeit, Maßnahmen im Rahmen von Verbundprojekten<sup>57</sup> anzubieten, wird bisher von der Arbeitsverwaltung kaum genutzt. Das vom BAMF entwickelte Rahmenkonzept für Integrationskurs-ergänzende Maßnahmen (Verbundprojekte) zielt darauf ab, den Integrationskurs mit separaten vorlaufenden, flankierenden und anschließenden Maßnahmen zu verzahnen, deren Träger auch andere als die zugelassenen Integrationskursträger sein können. Auf diese Weise sollen der Integrationskurs mit weiteren Eingliederungsmaßnahmen, vornehmlich aus den Bereichen der beruflichen Integration (hier vor allem SGB-II-Maßnahmen) und Sprachförderung verzahnt werden. Im Rahmen der Vor-Ort-Untersuchungen haben sich zwei ARGEEn/Optionskommunen an einem kombinierten Förderangebot mit weiteren Akteuren beteiligt.

---

<sup>56</sup> Die Optionskommune in Bad Hersfeld hat ein Verfahren entwickelt, in dem die Lehrkräfte das Sprachniveau und die sozialen Fähigkeiten der Teilnehmenden dokumentieren und den Fallmanager/innen für die Vermittlung zur Verfügung stellen.

<sup>57</sup> Siehe z. B. Merkblatt „Migrantenförderung nach SGB II im Land Brandenburg“, erarbeitet vom Landesintegrationsbeirat beim Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie, November 2005.

### 3.3.3.2 Bewertung der Aufgabenwahrnehmung durch die Arbeitsverwaltung

Die Arbeitsverwaltungen haben nach der erfolgreichen Umstellung auf die Leistungsgewährung nach Hartz IV erkannt, dass sie ihren Fokus auf eine zielgruppenspezifische Förderung der ausländischen ALG-II-Empfänger/innen legen müssen. Trotz ihrer bisherigen Arbeitsbelastung gibt es in den meisten Arbeitsverwaltungen Ansätze, den Integrationskurs als wichtiges Modul einer migrantenspezifischen Förderung zu nutzen.

Aus Sicht des Evaluators kann die Nutzung des Integrationskurses als Instrument der beruflichen Integration jedoch noch ausgebaut werden. Dafür ist es erforderlich, dass die Arbeitsverwaltungen dafür Sorge tragen, die Fallmanager/innen über die Kurse zu informieren und die Integrationskurse systematisch in ihre Arbeit zu integrieren. Hierfür ist aus Sicht von Rambøll Management eine eigene Abteilung oder eine Integrationsbeauftragte in den Arbeitsverwaltungen förderlich. Zudem sollten die Erkenntnisse über die Fähigkeiten der Teilnehmenden aus den Integrationskursen für ein Profiling nutzbar gemacht werden.

Ebenso besteht in mehr als der Hälfte der besuchten Regionen noch eine Förderlücke im Anschluss an die Integrationskurse, die aus Sicht des Evaluators geschlossen werden sollte, um einen nachhaltigen Kurserfolg zu gewährleisten. Anknüpfungspunkt dafür könnte die berufsbezogene Sprachförderung im Rahmen des „Europäischer Sozialfonds“-„Bundesagentur für Arbeit“-Programms (ESF-BA) sein, das voraussichtlich ab 2007 anläuft.

Neben der Anschlussförderung gibt es Verbesserungspotenziale bei den Verbundprojekten. Eine stärkere Beteiligung an diesen umfassenden, kombinierten Förderprogrammen ist der Arbeitsverwaltung zu empfehlen, weil diese aus Sicht von Rambøll Management geeignet sind, die Förderung der ausländischen ALG-II-Empfänger/innen zu optimieren. Hierfür ist es erforderlich, die Zusammenarbeit der Arbeitsverwaltung mit Bundesamt und anderen Akteuren vor Ort auszubauen.

### 3.3.4 *Rolle der Migrationserstberatungen und der Jugendmigrationsdienste*

Mit der Neukonzeption der Migrationsberatung des BMI (Stand: 01.12.2004) wurde neben dem Zuwanderungsgesetz 2005 eine weitere wesentliche Änderung in der Gestaltung der Integrationspolitik vorgenommen. Neben der strukturellen Umgestaltung der Zuständigkeiten auf Bundesebene<sup>58</sup>, der Festlegung der Verantwortung von Bund, Ländern, Kommunen und Trägern sowie einer inhaltlichen Neuausrichtung der Beratungsleistungen und Zielgruppen, wurde auch die Verknüpfung der Migrationsberatung mit den In-

---

<sup>58</sup> Zusammenlegung der bisher getrennten Beratungssysteme für erwachsene Spätaussiedler/innen (BMFSFJ) und der Ausländersozialberatung (BMI/BAFI) ab 1. Januar 2005 im Geschäftsbereich des BMI. Jugendmigrationsdienste verbleiben in der Ressortzuständigkeit des BMFSFJ.

tegrationskursen festgesetzt.<sup>59</sup> Mit der Einführung der Integrationskurse ist es somit gegenüber Kursen im „Sprachverband Deutsch“ zu einer Veränderung bezüglich der sozialpädagogischen Begleitung gekommen. Diese Begleitung ist nicht länger integraler Bestandteil der Kurse. Vielmehr wird auf die MEB bzw. den JMD verwiesen. Diese sollen die sozialpädagogische Betreuung, wie festgeschrieben als eine der drei Hauptaufgaben der MEB<sup>60</sup>, als Hilfestellung für eine regelmäßige Kursteilnahme und einen erfolgreichen Abschluss gewährleisten. Dazu „sollten die Standorte der zukünftigen Migrationserstberatung insbesondere dort angesiedelt werden, wo schwerpunktmäßig die Durchführung der Integrationskurse erfolgen wird“.<sup>61</sup>

Im Rahmen der Trägerbefragung hat Rambøll Management betrachtet, wie die sozialpädagogische Begleitung unter den neuen Rahmenbedingungen erbracht wird. In den Vor-Ort-Untersuchungen wurden über 22 MEB- und JMD- Stellen besucht und die Umsetzung der sozialpädagogischen Begleitung vor Ort betrachtet.

### **Verknüpfung von Migrationserstberatung und Integrationskurs**

Eine Kooperation von Kursträger und MEB ist ein essentieller Erfolgsfaktor dafür, die fachgerechte sozialpädagogische Begleitung der Integrationskursteilnehmer/innen durch Berater/innen der MEBs sicherzustellen. Wenngleich das sozialpädagogische Begleitangebot nicht mehr integraler Bestandteil der Kurse ist, spielen die Kursträger (insbesondere Lehrkräfte) in diesem Kontext noch immer eine wichtige Rolle. In der Befragung geben somit mehr als die Hälfte (54%) der Kursträger an, dass sie für ihre Teilnehmer/innen eine sozialpädagogische Begleitung während der Kurse anbieten – eine Einschätzung, die durch die Ergebnisse der Vor-Ort-Analyse bestätigt wird.

Die Mehrzahl der befragten Kursträger steht in einem Austausch mit einer MEB und/oder einem JMD. Nur zwölf Prozent der befragten Kursträger geben an, noch keinen Kontakt zu einer der Beratungsstellen gehabt zu haben. Rund zehn Prozent der Kursträger gibt darüber hinaus an, selbst als MEB oder JMD tätig zu sein (Kursträgerbefragung). Die Vor-Ort-Untersuchung bestätigt die Befragungsergebnisse. 44% der besuchten Träger arbeiten regelmäßig mit MEBs/JMDs zusammen. Lediglich zwei Träger in den Vor-Ort-Analysen geben an, dass ihnen die MEB unbekannt bzw. keine sozialpädagogische Betreuung vor Ort vorhanden sei.

---

<sup>59</sup> § 45 AufenthG (Integrationsprogramm) S. 1; § 9 Abs. 1 S. 4 BVFG.

<sup>60</sup> Neukonzeption der Migrationsberatung des BMI (Stand: 01.12.2004): IV.3.2 Aufgaben.

<sup>61</sup> Neukonzeption der Migrationsberatung des BMI (Stand: 01.12.2004): IV.3.5 Bundesweites Grundberatungsangebot. Im Rahmen dieser Evaluation wird ausschließlich auf die Verbindung der MEB zum Integrationskurs eingegangen und liefert keine abschließende Bewertung von MEB und JMD. Eine Evaluation der MEB wird sich gezielt mit den Fragestellungen zur strukturellen und inhaltlichen Neukonzeption befassen.

Die Intensität der Kooperation ist jedoch deutlich verschieden und geht in vielen Fällen nicht über einen Erstkontakt hinaus. Wenn Kursträger und Migrationsberatung zusammenarbeiten, reicht die Intensität der Kooperation dabei von „einmal im Kurs vorgestellt“ bis zu „regelmäßiger und intensiver Kontakt“. Initiiert wird der Kontakt häufig durch gemeinsame Teilnahme an regionalen Netzwerken sowie durch Zugehen der (Migrations-)Berater/innen auf die Kursträger. In der Vor-Ort-Analyse wurden verschiedene Formen der Zusammenarbeit deutlich. Vielfach genutzt wird ein Vorstellungsbuch in laufenden Integrationskursen, bei denen die MEB ihr Angebot erläutert und die Teilnehmer/innen auffordert, bei Bedarf zu ihnen in die Beratungseinrichtung zu kommen. Nach Rückmeldungen der Kursträger ist dies nicht ausreichend, um die Teilnehmer/innen vom Nutzen der Migrationsberatung zu überzeugen und die Schwellenangst vor einer Beratungseinrichtung zu beseitigen. Die Teilnehmer/innen gehen bei Fragen und Problemen weiterhin auf die Kursträger und insbesondere die Lehrkräfte zu. Der Zugang der Teilnehmer/innen zur Migrationsberatung erhöht sich, wie in der Untersuchung deutlich wurde, dadurch, dass die Migrationsberatung häufiger und länger vor Ort, d. h. beim Kursträger stattfindet. Bei einigen Kursträgern wurden der Migrationsberatung Räume zur Verfügung gestellt, in denen diese kursbegleitend bzw. zu festen Sprechzeiten Beratungen anbietet. Dadurch sind die Wege für die Teilnehmenden kürzer, und Lehrkräfte können insbesondere auch bei „kurzen Fragen zwischendurch“ auf die Beratung nebenan verweisen. Nach Angaben aus der Trägerbefragung sowie Ergebnissen der Vor-Ort-Analyse findet die Migrationsberatung überwiegend in den Räumen der Beratungseinrichtung statt. Findet die Beratung in den Räumlichkeiten des Kursträgers statt, wie in mehreren Regionen beobachtet, geschieht dieses vor allem in den Pausen und im Anschluss an den Integrationskurs. Eine weitere erfolgreiche Vorgehensweise, die bei der Vor-Ort-Analysen auffiel, war die aktive Beteiligung der MEBs am Unterrichtsgeschehen. Beispiele hierfür sind die Einladung ganzer Klassen zur Beratungseinrichtung mit Programm und Führung durch die Einrichtung, Übernahme des Unterrichts für ein bis zwei Stunden, in denen spezifische Probleme (auf Deutsch) behandelt werden oder offene Fragestunden, in denen die Migrationsberatung Fragen der Klasse beantwortet.

Eine Anbindung der Migrationsberatung an die Kursträger kann durch koordinierte Zusammenarbeit, bspw. durch Kooperationsvereinbarungen, geschehen. Sehr gute Erfolge hat bspw. Stuttgart mit einer geregelten Zuordnung jeweils eines MEB-/JMD-Trägers an einen Kursträger erzielt. In Bezug auf vorhandene Kooperationsvereinbarungen variieren die Angaben. Gaben in der Befragung 30% der Kursträger an, Kooperationsvereinbarungen mit MEBs/JMDs getroffen zu haben, sind es nach Angaben der Kursträger in besuchten Regionen lediglich 13%.

### **Die Zusammenarbeit der MEB mit weiteren Akteuren**

Neben einer intensivierten Zusammenarbeit der Migrationsberatung mit den Kursträgern ist eine Vernetzung mit weiteren Akteuren sinnvoll. Laut Kurs-trägerbefragung übernimmt eine MEB das Netzwerkmanagement in 17,6% der Fälle. Unter diesem Aspekt erscheinen die Stellen der Migrationsberatung als ein zentraler Akteur der Integrationsförderung sinnvoll und eine enge Vernetzung demnach notwendig. Zum einen ist eine der im Rahmenkonzept zur MEB (BAMF 2004) festgelegten Aufgaben der Beratungsträger neben der tatsächlichen Beratung auch die Beteiligung an Netzwerken, zum anderen benötigen Migrationsberatungsstellen Informationen über Integrationsangebote sowie Abläufe der verschiedenen Akteure, um Ausländer/innen zielgerichtet im Sinne einer individuellen Begleitung im Rahmen eines Case-Managements (Förderplan) beraten zu können.

Erhöhter Zugang zur Zielgruppe wird in einigen Regionen durch die Anbindung der MEB/JMD an die Ausländerbehörde oder Arbeitsverwaltung hergestellt. Durch diese Herangehensweise werden zudem eine Beratung der Zuwander/innen vor Beginn des Integrationskurses und eine Hilfestellung bzw. Motivation zu diesem ermöglicht. In Bezug auf die Ausländerbehörden gestaltet sich das Bild differenziert. Wird der Kontakt in den meisten besuchten Regionen zwar sowohl von der Ausländerbehörde als auch von der MEB als gut beschrieben, sind konkrete Kooperationsformen selten. In etwa einem Viertel der Regionen verweisen die Ausländerbehörden auf das Angebot der Migrationsberatung. Ausschließlich in Berlin bietet die Migrationsberatung Beratung in den Räumen der Ausländerbehörde an, in weiteren Regionen ist dieses jedoch angedacht (z.B. in Köln). In Recklinghausen führt die MEB gemeinsam mit der Ausländerbehörde die Tests zur Feststellung der besonderen Integrationsbedürftigkeit durch. Generell ist zu vermerken, dass bei der Hälfte der besuchten Regionen ein guter Kontakt zwischen der Ausländerbehörde und den Trägern der MEB bzw. des JMD besteht.

Die Anbindung an die Arbeitsverwaltung wird in fast allen untersuchten Regionen von Seiten der MEB-/JMD-Berater/innen als schlecht bezeichnet. Von Seiten der Arbeitsverwaltung wird in mehr als der Hälfte der Regionen ein guter Kontakt zur Migrationsberatung bescheinigt, die Notwendigkeit einer konkreten Zusammenarbeit wird jedoch selten gesehen. Die befragten Personen der Arbeitsverwaltung erkennen in der Migrationsberatung zumeist keinen Mehrwert für ihre Kund/innen, da diese bereits von ihren Fallmanager/innen im Sinne des Case-Managements (Förderplan) betreut werden.

Sehr selten findet Migrationsberatung in Form von Kooperationen der Beratungsträger statt. In der Mehrzahl besuchter Regionen arbeiten die Träger der MEBs/JMDs unabhängig voneinander. Sehr gute Erfolge mit einer engen Kooperationsstruktur wurden bspw. insbesondere in Bezug auf die Zielgruppenansprache in Nürnberg gemacht. Die Träger der MEBs/JMDs bieten nach einem festgelegten Rotationssystem Beratung in den Räumlichkeiten an, in

denen sowohl das Netzwerkmanagement sitzt als auch die zentralen Einstufungstests durchgeführt werden.

Regionalkoordinatoren unterstützen die Träger der Migrationsberatung in zwei Bereichen: Unterstützung der Migrationsberatungsträger im Hinblick auf integrationskursrelevante Aktivitäten und Prüfung ihrer Einrichtungen. Hier soll ausschließlich der Integrationskurs-relevante Aspekt näher dargestellt werden. In den meisten der besuchten Regionen besteht der Kontakt in Netzwerktreffen (wenn vorhanden), zu denen alle beteiligten Akteure zusammenkommen. Direkter regelmäßiger Kontakt und eine enge Kooperation der Regionalkoordinatoren mit Migrationsberatungsstellen ist selten der Fall. Dies könnte zum einen darauf zurückzuführen sein, dass die Regionalkoordinatoren neben ihrer koordinierenden Funktion auch als Prüfer der Migrationsberatungsstellen auftreten und ihnen somit nicht neutral begegnet wird. Zum anderen wurden Regionalkoordinatoren, insbesondere in Regionen, in denen die Träger der Migrationsberatung sehr stark in der kommunalen Integrationsarbeit verankert und engagiert sind und somit koordinierende Aufgaben wahrnehmen, als Konkurrenz gesehen.

### **Bewertung des Angebots der MEBs/JMDs in Bezug auf Integrationskurse**

Das Angebot der MEBs ist den Trägern i. d. R. bekannt und wird in unterschiedlichem Umfang genutzt. Die sozialpädagogische Begleitung der Kursteilnehmer/innen wird von der Mehrheit der Kursträger als (sehr) wichtig eingeschätzt; die Umsetzung dieser durch die MEB-/JMD-Stellen ist jedoch noch nicht vollständig und flächendeckend etabliert. Ein wichtiges Kriterium ist dabei der Sitz und die Stellausstattung der MEBs/JMDs. Die regionale Verteilung der MEB-/JMD-Stellen erscheint in einigen Regionen nicht mit der Vorgabe, dass sie dort angesiedelt werden, wo schwerpunktmäßig die Durchführung der Integrationskurse erfolgt, übereinzustimmen. Wiederholt wurde in den Vor-Ort-Analysen und insbesondere in ländlichen Regionen darauf hingewiesen, dass es zu wenig Berater/innen der MEB/JMD in der Region gebe oder diese ihre Standorte zu weit entfernt vom Kursort hätten, um eine regelmäßige Betreuung der Kursteilnehmer/innen gewährleisten zu können.

Neben einem bedarfsgerechten regionalen Angebot von MEB und JMD erscheint die Anbindung der Beratungsträger an weitere regionale Akteure als ein wichtiges Kriterium. Erkennbare Erfolgsfaktoren, die die Akzeptanz des MEB/JMD der Kursträger sowie die Annahme der Leistungen durch die Teilnehmer/innen gegenüber der MEB bzw. der Zugang zu diesen, fördern, haben sich insbesondere aus der Vor-Ort-Analyse der 22 Regionen ergeben. Um diese Erfolgsfaktoren flächendeckend implementieren und nutzen zu können, ist ein vorhandenes Netzwerk der regionalen Akteure zur Absprache

und Abstimmung förderlich oder zumindest eine Vernetzung der MEB-/JMD-Träger innerhalb einer Region notwendig.

### 3.3.5 *Aufgabenwahrnehmung der Regionalkoordinatoren*

In diesem Kapitel soll der Beitrag der Regionalkoordinatoren zur regionalen Umsetzung näher betrachtet werden. Wie die Analyse gezeigt hat, spielen die Regionalkoordinatoren in der regionalen Umsetzung der Integrationskurse eine wichtige Rolle. Sie unterstützen die Regionen bei der Systemeinführung, informieren beteiligte Akteure über neuen Regulierungen, arbeiten aktiv an Netzwerken mit und stellen des Austausch mit der Zentrale des BAMF sicher.

Analog zu dieser Erkenntnis beschreiben die Tätigkeitsdarstellung und -bewertung für Angestellte des BAMF (Stand Juni 2005) die „Beratung, Unterstützung und Betreuung bei Integrationsangelegenheiten einer Region“ als wichtigen Bestandteil der Aufgaben der Regionalstellen. Insbesondere „Aufbau von bzw. Mitarbeit in regionalen Netzwerken aus Kurs- und Projektträgern“, eine „Mittlerfunktion zwischen Kursträgern, Migrationserstberatung und Jugendmigrationsdiensten zur Unterstützung der flankierenden Maßnahmen wie Kinderbetreuung und sozialpädagogische Begleitung“ sowie „Aufbau und Pflege von Kontakten zu den mit Integrationsaufgaben befassten Institutionen auf kommunaler und ggf. Landesebene“ sind netzwerkrelevante Aufgaben.

Neben diesen hier beschriebenen Aufgaben ist ein weiterer Bereich die Kontrolle sowohl der Kursträger als auch der Migrationsberatungsstellen. Neben der Kooperation und Unterstützung der regionalen Akteure erfüllen die Regionalkoordinatoren damit auch eine Funktion als kontrollierende Aufsichtsinstanz.

### **Bewertung des Beitrages der Regionalkoordinatoren**

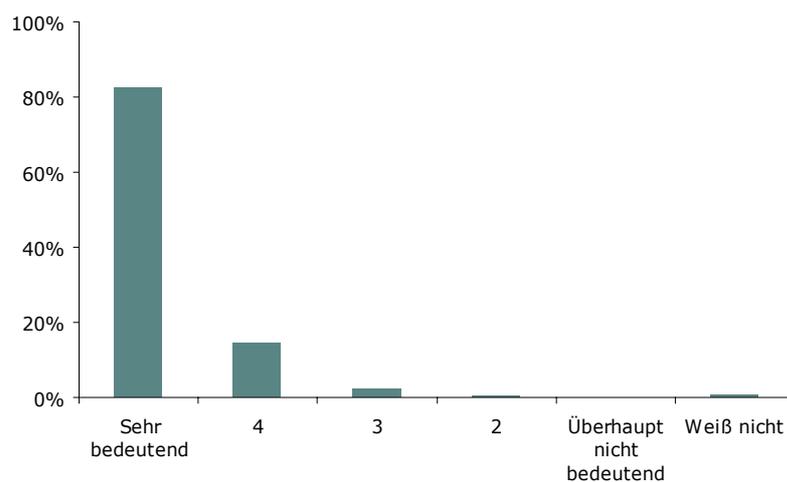
Insbesondere durch ihre Beteiligung an bestehenden Netzwerken und in ihrer Funktion als beratende Informationsstelle tragen die Regionalkoordinatoren zu einer verbesserten Kooperation der beteiligten Akteure bei. Eine wichtige Voraussetzung hierfür ist es, dass sich die Regionalkoordinatoren in den jeweiligen Regionen etabliert haben und integriert sind. Regionalkoordinatoren werden in allen untersuchten Regionen als Ansprechpartner wahrgenommen und geschätzt und beteiligen sich in der Regel an regionalen Netzwerken. Insbesondere für Nachfragen und für die Weitergabe von Informationen über neue Bestimmungen werden sie von den beteiligten Akteuren als wichtig erachtet. Ausnahmen von der insgesamt sehr positiven Bewertung der Regionalkoordinatoren durch die regionalen Akteure sind vereinzelt bemerkbar bei Regionalkoordinatoren mit einem sehr großen Zuständigkeitskreis oder bei häufigen personellen Wechsell. Deutlich wird zudem, dass die

Einbindung der Regionalkoordinatoren und ihre Akzeptanz von Seiten weiterer beteiligter Akteure stark vom individuellen Engagement der Regionalkoordinatoren abhängen. In Bezug auf die Netzerkarbeit werden sie in den untersuchten Regionen generell als zentraler Akteur wahrgenommen.

Mit Blick auf die Bewertung der Regionalkoordinatoren fällt auf, dass die regionalen Akteursgruppen zu jeweils unterschiedlichen Einschätzungen kommen. Dies betrifft insbesondere die Wahrnehmung von Aufgaben, die über die Vermittlung integrationskursrelevanter Informationen hinausgehen (z. B. Netzwerke).

Sehr positiv wird die Arbeit der Regionalkoordinatoren von den Kursträgern wahrgenommen. In der Kursträgerbefragung kommt den Regionalkoordinatoren aus Sicht der Träger eine hohe Bedeutung zu. So bewerten die befragten Träger die Zusammenarbeit mit den Regionalkoordinatoren auf einer Skala von 1 („Überhaupt nicht bedeutend“) bis 5 („Sehr bedeutend“) durchschnittlich mit einem Wert von 4,8.

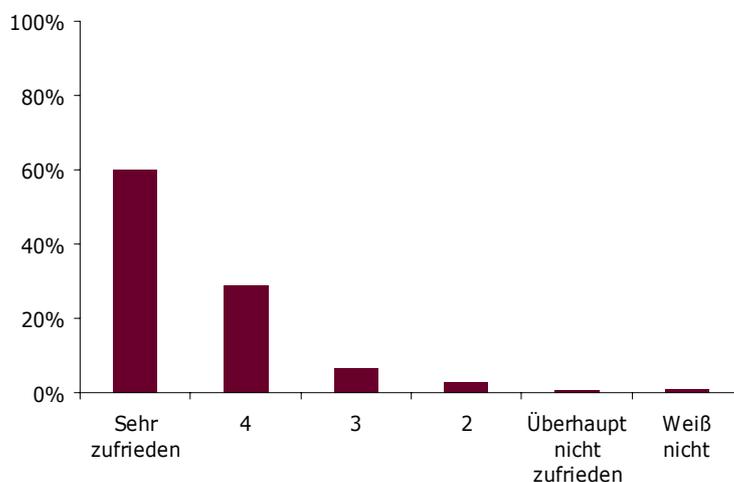
**Abbildung 16: Bedeutung der Regionalkoordinatoren aus Sicht der Kursträger**



*Quelle: Kursträgerbefragung*

Gleichzeitig bewerten die Kursträger die Zusammenarbeit mit den Regionalkoordinatoren auf einer Skala von 1 („Überhaupt nicht zufrieden“) bis 5 („Sehr zufrieden“) durchschnittlich mit 4,46 (Kursträgerbefragung).

**Abbildung 17: Zufriedenheit der Kursträger mit der Zusammenarbeit mit den Regionalkoordinatoren**



Quelle: Kursträgerbefragung

Diese Einschätzung geht i. d. R. mit einem regelmäßigen Kontakt und Austausch zwischen Regionalkoordinatoren und Kursträgern einher. 87% der befragten Träger geben an, mindestens einmal pro Monat Kontakt zu den Regionalkoordinatoren zu haben. Auch in den besuchten Regionen werden die jeweils zuständigen Regionalkoordinatoren von den Kursträgern generell sehr positiv wahrgenommen.

Die Bewertung durch die Kommunen in den besuchten Regionen stellt sich unterschiedlich dar. Generell werden die Regionalkoordinatoren als Unterstützung der regionalen Integrationsarbeit willkommen geheißen. Verstärkt ist dies in Kommunen der Fall, in denen noch in geringem Maße Vernetzung und Kooperation der Akteure besteht. In Kommunen, die in diesem Bereich sehr engagiert sind und in denen bereits vor Einführung der Integrationskurse eine Vielzahl an Integrationsangeboten und Netzwerke bestanden, wird die Leistung der Regionalkoordinatoren anerkannt, häufig jedoch nicht als unbedingt notwendig erachtet. Mit zunehmendem Fokus auf Verbundprojekte wächst jedoch auch die Bedeutung der Regionalkoordinatoren in der regionalen Umsetzung.

Besonders in Bezug auf die Zusammenarbeit der Regionalkoordinatoren mit der Ausländerbehörde sowie der Arbeitsverwaltung scheint das individuelle Engagement der Regionalkoordinatoren ein wichtiges Erfolgskriterium. Die Zusammenarbeit wird zwar in der Mehrheit der besuchten Regionen (75% mit der Arbeitsverwaltung und 85% mit der Ausländerbehörde)<sup>62</sup> als gut funktionierend bzw. unproblematisch bezeichnet, eine große Bedeutung wird den Regionalkoordinatoren jedoch nicht zugeschrieben. Den größten Nutzen

der Regionalkoordinatoren sehen die befragten Personen aus Arbeitsverwaltung und Ausländerbehörde in der Weitergabe integrationskursrelevanter Aspekte. Nur vereinzelt ist es den Regionalkoordinatoren gelungen, sich auch bei diesen Akteuren als koordinierender Akteur zu positionieren und als solcher wahrgenommen zu werden. Eine stärkere Fokussierung der Regionalkoordinatoren auf Verbundprojekte könnte durch Einbeziehung insbesondere der Arbeitsverwaltung diese Situation verändern.

Insgesamt zeigt sich in den besuchten Regionen, dass die Regionalkoordinatoren in der Regel sehr engagiert sind und sich bemühen, ihre Aufgaben bestmöglich zu erfüllen. Deutlich wird jedoch auch, dass sie sich zuerst an ihre neuen Aufgaben gewöhnen mussten und müssen, da sie zumeist aus anderen Bereichen stammen. Unterstützung für die Regionalkoordinatoren besteht zum einen in der engen Zusammenarbeit in Netzwerken, die dazu beiträgt, schnell und tief in den jeweiligen Handlungsbereich und die lokalen Begebenheiten Einblick zu gewinnen, zum anderen wären Schulungen, insbesondere im Hinblick auf pädagogische Qualifikationen, aber bspw. auch zu Kommunikation, Netzwerken oder Steuerungsmethoden hilfreich.

### 3.3.6 Regionale Netzwerke und Netzwerkmanagement

In diesem Kapitel soll der Beitrag von Netzwerkstrukturen zur regionalen Umsetzung der Integrationskurse dargestellt werden. Dazu werden Ausprägungen bestehender Netzwerkstrukturen, ihre Aufgaben und Akteure vorgestellt. Netzwerke wurden in der Evaluation verstanden als formale oder informale Vernetzungen von Kursträgern untereinander bzw. mit anderen beteiligten Akteuren mit dem Ziel einer verbesserten Umsetzung der Integrationskurse in der Region. Der Netzwerkmanager ist, in Ergänzung zu dieser Definition, ein zentraler Akteur im Rahmen dieser Vernetzungsaktivitäten, der versucht, die in der Region vorhandenen Kursträger und ggf. weitere beteiligte Akteure zusammenzuführen, um eine Abstimmung der Integrationskursumsetzung einzuleiten, zu unterstützen oder zu steuern. Diese Definition geschieht in Abgrenzung von individuellen, begrenzten oder exklusiven Trägerkooperationen bzw. Kooperationen einzelner Akteure.<sup>63</sup>

Bei der Umsetzung der Integrationskurse spielt die Kooperation der beteiligten Akteure vor Ort eine entscheidende Rolle. Neben Trägern und Regionalkoordinatoren sind eine Reihe weiterer Akteure für die Umsetzung der Integrationskurse von Bedeutung. Zu nennen sind hier insbesondere Ausländerbehörden, Arbeitsverwaltung, Migrationsberatung und kommunale Koordinierungsstellen.

---

<sup>62</sup> Einschätzung von Seiten der Arbeitsverwaltung bzw. Ausländerbehörde in der Vor-Ort-Analyse.

<sup>63</sup> Hier wurden in den vorausgegangenen Kapiteln bereits verschiedene Beispiele genannt, z. B. in Kapitel 3.3.4 zu Kooperationsformen zwischen MEB/JMD und Kursträgern.

Wie die Kursträgerbefragung gezeigt hat, lassen sich sehr unterschiedliche Strukturen der Zusammenarbeit vor Ort beobachten. 56% der befragten Kursträger geben an, dass in ihrer Region ein regionales Netzwerk zur Umsetzung der Integrationskurse existiere, und 95% beteiligen sich auch an diesem. In 17 von 22 untersuchten Regionen bestehen Netzwerke in verschiedenster Ausprägung. Im Sinne oben genannter Definition lassen sich folgende Ausprägungen von Netzwerken typologisieren:

**Tabelle 27: Typologien bestehender formaler Netzwerke**

	Definition	Häufigkeit
Kein Netzwerk	Durch Konkurrenz oder fehlende Verantwortlichkeiten ist kein Netzwerk entstanden	20% der besuchten Regionen
Netzwerke in Minimalausprägung	Informationsaustausch unter Trägern mit einmaligem, unregelmäßigen oder seltenen Treffen	30% der besuchten Regionen
Netzwerke mittlerer Intensität	(Fast) alle Akteure eingebunden in regelmäßige Informationstreffen, Erstellung gemeinsamer Informationen für potenzielle Teilnehmer/innen. Kooperationsvereinbarungen	40% der besuchten Regionen
Intensive Netzwerke	Eingebunden in regionale Gesamtstrategie Integration. Diverse Funktionen, Steuerung und Einbindung diverser Akteure. Zentrales Durchführen von Einstufungs- und Abschlusstests	10% der besuchten Regionen

Intensivere Netzwerke in den besuchten Regionen finden sich vermehrt in Ballungsräumen, während in ländlichen Gegenden tendenziell keine oder Netzwerke mit Minimalausprägung bestehen. Jedoch lässt sich hier nur eine Tendenz feststellen, da es Ausnahmen in beide Richtungen gibt. Eine große Rolle spielt die politische Einschätzung der Notwendigkeit durch die Kommune und ist mit ausschlaggebend für die Existenz eines Netzwerkes. Analog dazu wird in der Trägerbefragung „eine kommunale Behörde bzw. Stelle“ als häufigster zentraler Akteur des Netzwerkmanagements genannt.

**Tabelle 28: Zentraler Akteur des Netzwerkmanagements**

Zentraler Akteur des Netzwerkmanagements	Anzahl	Prozent
Eine kommunale Behörde bzw. Stelle	137	22,1%
Ein Kursträger der Integrationskurse	117	18,9%
Eine Migrationserstberatungsstelle	109	17,6%
Ausländerbeauftragte/r bzw. Integrationsbeauftragte/r	68	11,0%
Ausländerbehörde	56	9,0%
Ein sonstiger Träger, der weder Integrationskurse anbietet noch eine Migrationserstberatungsstelle ist	34	5,5%
Sonstige	99	16,0%
<b>Gesamt</b>	<b>620</b>	<b>100,0%</b>

Quelle: Kursträgerbefragung

Aber auch weitere Akteure wie z. B. Kursträger und MEBs übernehmen Netzwerkmanagementaufgaben. Eine wichtige Rolle in Bezug auf die Netzwerkarbeit spielen die Regionalkoordinatoren. Ein Großteil der befragten Akteure gibt in den Vor-Ort-Analysen den Regionalkoordinator als zentralen Akteur des Netzwerkes an, was sich in den Angaben zu Sonstige (16%) der Trägerbefragung widerspiegelt. Die Teilnahme an Netzwerken wird für die beteiligten Kursträger nicht explizit finanziert und Sach- sowie Nebenkosten werden aus bestehenden Ressourcen der jeweiligen Institution finanziert.

In Abhängigkeit von regionalen Strukturen, dem Engagement beteiligter Akteure und der Ausprägungen des Netzwerkes können aus den Ergebnissen der Vor-Ort-Analysen folgende Aussagen über hauptsächliche Aufgaben und die Wirkung bestehender Netzwerke zusammengefasst werden:

- Verbesserte Teilnehmerakquise durch systematische Informationen zum Angebot
- Verbesserung des Zustandekommens der Kurse durch Abstimmung der Kursprogramme (Anbieten richtiger Progressionsniveaus sowie Kurse für spezielle Zielgruppen) und Überweisung von Teilnehmer/innen
- Hilfestellung für die Kursträger zur Verwaltung der Kurse (bspw. einheitliches Informationsstand zur Gesetzeslage in der Region schaffen)
- Vernetzung der Integrationskurse mit anderen Maßnahmen im Integrations- und Arbeitsmarktbereich

Die Ergebnisse der Trägerbefragung unterstützen die oben beschriebene Darstellung. Bestehende Netzwerke dienen insbesondere dazu, Kursangebote aufeinander abzustimmen und Informationen auszutauschen. Eine wichtige Funktion bei der Umsetzung der Integrationskurse nehmen zudem zentrale Stellen ein, die über das Kursangebot vor Ort informieren (aktuelle Kursträgerliste oder -matrix). Nach Angaben der Kursträger sind derartige Stellen in 55% der Fälle vorhanden.

**Tabelle 29: Form der Zusammenarbeit im Netzwerk**

Form der Zusammenarbeit im Netzwerk	Anzahl	Prozent
Wir treffen uns regelmäßig zur Abstimmung von Kursangeboten	428	69,9%
Wir tauschen Informationen über einen E-Mail-Verteiler aus	330	53,9%
Wir überweisen Integrationskursteilnehmer an andere Maßnahmen	279	45,6%
Wir haben unser eigenes Kursprogramm über das Netzwerk veröffentlicht	104	17,0%
Wir haben ein gemeinsames regionales Kursprogramm veröffentlicht	71	11,6%
Wir haben eine gemeinsame Webseite, die über unsere Angebote informiert	67	10,9%
Es existiert ein Newsletter für Interessierte	17	2,8%
Sonstiges	106	17,3%
<b>Gesamt</b>	<b>612</b>	
<i>Mehrfachantworten möglich</i>		

Quelle: Kursträgerbefragung

In den Vor-Ort-Analysen konnten die Angaben im direkten Zusammenhang mit der Umsetzung der Integrationskurse weitgehend bestätigt werden. Fraglich erscheinen nach Aussagen der Akteure besuchter Regionen jedoch die Angaben zur Weitervermittlung der Teilnehmer/innen zu anderen Maßnahmen im Integrations- und Arbeitsmarktbereich. Dies ist nur vereinzelt bemerkbar, eine wichtige Voraussetzung hierfür ist das Bestehen eines zentralen Akteurs, dem alle regionalen Integrationsangebote bekannt sind bzw. ein ganzheitliches Integrationskonzept, das alle Integrationsangebote bündelt. In den meisten Regionen ist der Integrationskurs nicht systematisch mit weiteren Integrationsangeboten vernetzt und eine individuelle Abstimmung der Angebote (z. B. im Sinne eines Förderplanes für den Teilnehmer/innen) selten. Auch Überweisungen von Teilnehmer/innen an weitere Kursträger im Sinne einer verkürzten Wartezeit im Interesse der Teilnehmenden sind selten festzustellen. Wenn Kooperationen dieser Art bestehen, dann zumeist im Rahmen bilateraler Vereinbarungen einzelner Kursträger.

Nach den Ergebnissen der Vor-Ort-Analysen soll hier eine Bewertung des Beitrags vorhandener Netzwerke in hauptsächlichen Aspekten vorgenommen werden. Berücksichtigt werden dabei zum einen die Intensität bestehender Netzwerke (Ausprägungen), zum anderen weitere Faktoren wie die strukturellen Rahmenbedingungen der Region.

- Die Teilnehmeransprache sowie das Zustandekommen der Integrationskurse für spezielle Zielgruppen steigen mit der Intensität der Netzwerke.
- Das Angebot sowie die Koordination vor- und nachgelagerter Maßnahmen steigen in Großstädten analog zur Intensität der Netzwerke deutlich. Dabei konzentrieren sich die Netzwerke überwiegend auf niederschwellige und teilweise berufsbildende Integrationsangebote.
- Einheitlicher Wissenstand, funktionierende Meldungen und Kooperationen zwischen beteiligten Akteuren steigen mit zunehmender Intensität des Netzwerks. Besonders deutlich zeigt sich dies bei Kooperationen zwischen Kursträgern und MEBs/JMDs.
- Ein Zusammenhang zwischen Netzwerkstrukturen und Kurserfolg, gemessen an der Anzahl erfolgreich abgeschlossener Integrationskurse sowie bestandener Abschlussprüfungen, in einer Region war in den Analysen allerdings nicht direkt nachweisbar. Führt das Netzwerk aber bspw. zentrale Einstufungs- und Abschlusstests durch oder ermöglicht Kurse auf unterschiedlichen Sprachniveaus, so sind positive Effekte auf den Kursabschluss anzunehmen.
- In Bezug auf Kooperation und Konkurrenzsituation ist bemerkbar, dass Kooperationen zwischen Kursträgern allgemein zunehmen, während Konkurrenzverhalten bis auf einzelne Ausnahmen überall auch weiter besteht. In intensiven Netzwerken ist allerdings zu bemerken, dass durch regelmäßigen Informationsaustausch besser auf Konkur-

renzsituationen zum Nutzen der Kursteilnehmer/innen reagiert werden kann.

Netzwerke sind somit ein Erfolgsfaktor bei der Umsetzung der Integrationskurse, jedoch keine Garantie für einen erhöhten Kurserfolg. Insbesondere sind funktionierende Netzwerkstrukturen hilfreich bei der Systemetablierung und Teilnehmerakquise, bei Konsequenzen des Zulassungsverfahrens (produktiver Umgang mit Konkurrenz), also Aufgaben mit direktem Integrationskursbezug. In Bezug auf die Anbindung an vorgeschaltete und weiterführende Maßnahmen im Sinne einer ganzheitlichen Integrationsförderung müsste die Netzwerkarbeit jedoch intensiviert und ausgeweitet werden.

Netzwerke sind stark abhängig von einer Reihe von Faktoren, die zum Gelingen und Misslingen beitragen, und können somit sowohl positive als auch negative Auswirkungen haben. Folgende Voraussetzungen und Einschränkungen müssen somit getroffen werden:

- Bereitschaft der Akteure zur Teilnahme
- Bereitschaft der Kommune oder ehrenamtlicher Akteure zur Personalbereitstellung
- Integration muss in der Region als politische Priorität gelten
- Klare Zuständigkeiten und Transparenz (Sinn und Aufgaben)
- Akzeptanz des Netzwerks in der Region
- Zu starke Konkurrenz verhindert Netzwerkbildung
- Netzwerke dürfen den Qualitätswettbewerb der Träger nicht aufheben

### *3.3.7 Best-Practice-Beispiele für die regionale Umsetzung*

Im Rahmen der Evaluation wurden viele Beispiele dafür gefunden, wie eine gute regionale Umsetzung der Integrationskursverordnung aussehen und kommunale Netzwerke und Kooperationen gestaltet werden können. Im Folgenden werden einzelne Beispiele beschrieben, bei denen die unter Kapitel 3.3 genannten „Erfolgsfaktoren bei der regionalen Umsetzung“ in der Praxis zu beobachten sind. Die genannten Regionen stehen dabei exemplarisch für eine bestimmte gute Vorgehensweise. Es gibt eine Reihe weiterer Orte und Regionen, die hier hätten genannt werden können.

#### **Einbindung in kommunale Integrationskonzepte**

In vielen der besuchten Regionen und Kommunen gibt es bereits seit mehreren Jahren verschiedene Angebote für Migrant/innen, die häufig auf Basis eines kommunalen Integrationskonzeptes konzipiert und ausgestaltet werden. Besonders deutlich wird dieses in Nordrhein-Westfalen. Hier gibt es seit 2006 das Förderprogramm „KOMM IN-NRW“ des Landes, das Kommunen in der Umsetzung des Zuwanderungsgesetzes unterstützen soll. Zentral hierbei

ist, einen Impuls zur Steigerung der Effektivität vorhandener Strukturen und Angebote zu geben. Diese Förderung hat sich entsprechend der Vorgaben sehr positiv auf die Umsetzung der Integrationskurse und die Kooperationen vor Ort ausgewirkt. Beispielsweise wurde in Köln ein Integrationsatlas erstellt, der 200 Standorte in der Stadt aufzeigt, wo Angebote zur Integration angeboten werden. Federführend hierbei ist die Ausländerbehörde, die ein sehr gutes Beispiel dafür ist, welche positive Rolle eine ABH im Rahmen der Integrationskurse einnehmen kann. So unterhält diese ein eigenes Integrationssteam, in dem u. a. eine Sprachwissenschaftlerin tätig ist, die sich mit der Einstufung der Sprachkenntnisse der Ausländer/innen befasst. Darüber hinaus hat die ABH eine Kooperationsvereinbarung mit allen Kursträgern in Köln getroffen und Schulungen sowohl für Mitarbeiter/innen der ARGE als auch für die Regionalkoordinatoren durchgeführt. Eine Besonderheit ist auch das Führen von Integrationsförderplänen und Integrationsakten, worin Zielvereinbarungen zwischen Ausländer/innen und Berater/innen getroffen und dokumentiert werden, sodass sich die entsprechenden Mitarbeiter/innen jederzeit über den Verlauf des Aufenthalts und besuchte (Integrations-)Maßnahmen informieren können.

Ähnlich erfolgreich kann die regionale Umsetzung auch dann sein, wenn das Thema „Integration“ hoch auf der politischen Agenda der jeweiligen Kommune steht. So gibt es in Stuttgart eine Stabstelle für Integration, die mit dem Integrationsbeauftragten und vier Mitarbeiter/innen direkt beim Oberbürgermeister angesiedelt ist. Diese Stabstelle hat sich bereits im Vorfeld der Integrationskurse mit allen zukünftig Beteiligten zusammengesetzt und ein Netzwerk mit genauen Absprachen und Kooperationsvereinbarungen initiiert. Darüber hinaus wurden auf Anregung der Stabstelle Kooperationsstrukturen zwischen Migrationsberatung und Kursträger festgelegt.

### **Kooperation der Akteure**

Als zentraler Erfolgsfaktor für die zielführende regionale Umsetzung der Integrationskurse hat sich die gute Zusammenarbeit zwischen den am System der Integrationskurse beteiligten Akteuren erwiesen. Hierzu gehören zum einen bestehende Netzwerke, in denen alle an der Umsetzung beteiligten Akteure vertreten sind, zum anderen aber auch neue und innovative Formen der Kooperation zwischen einzelnen Akteuren.

Ersteres ist in Solingen der Fall, wo die Ausländerbehörde ein zentraler Akteur ist. Diese hat sich bereits vor einigen Jahren in „Ausländer- und Integrationsbüro“ umbenannt, um so auch nach außen hin darzustellen, dass trotz der weiteren Aufgaben als Ordnungsbehörde (z. B. durch Abschiebungen) ein zunehmender Fokus auf die Integration gelegt wird. Deren Mitarbeiter/innen haben die ARGE-Mitarbeiter/innen gleich zu Beginn zum neuen System der Integrationskurse geschult, und die ARGE nimmt auch regelmäßig am Arbeitskreis „Interkulturelles Gesamtkonzept“ teil. Hinsichtlich der Zusammen-

arbeit mit der MEB unterschreiben Neuzuwander/innen eine Datenschutzerklärung, die die ABH berechtigt, die Daten an eine MEB weiterzugeben, die sich dann um die Ausländer/innen kümmert.

In Berlin, wo kein stadtweites Netzwerk besteht, gibt es eine enge Zusammenarbeit zwischen Ausländerbehörde und MEBs. Diese haben im Gebäude der ABH einen Raum zur Verfügung gestellt bekommen, in dem sie parallel zu den Öffnungszeiten der ABH Beratungen anbieten (die verschiedenen Träger wechseln sich dabei ab). So können Ausländer/innen von den unterschiedlichen Sachbearbeiter/innen einige Zimmer weiter geschickt werden, um dann eine umfassende(re) Beratung, auch hinsichtlich der Integrationskurse, zu erhalten.

In Saarbrücken gibt es für Ausländer/innen, die Leistungen nach SGB II beziehen, von der ARGE einen sog. Beratungsgutschein in Höhe von 80 Euro, der zur Profil-Erstellung und zur Entwicklung einer individuellen Bildungszielplanung bei einer MEB eingelöst werden kann. Zudem werden alle Integrationskurse etwa vier Wochen vor der letzten Kursstunde aufgesucht und die Teilnehmer/innen über sprach- und berufseinstiegersergänzende Fortbildungsangebote informiert.

### **Positive Stimmung für die Kursumsetzung**

In vielen Regionen versuchen die an der Umsetzung der Integrationskurse beteiligten Akteure, den Zuwander/innen eine positive Grundstimmung entgegenzubringen. Selten wird dies aber von höchster Stelle direkt veranlasst und unterstützt. In Recklinghausen erhalten Zuwander/innen von der Ausländerbehörde eine Informationsmappe zur Stadt und zu den Integrationskursen (sechssprachiger Flyer zum Kursangebot). Diese Materialien wurden maßgeblich von der kommunalen Stelle für Integrationsfragen – der „Brücke“ – entwickelt, einer Initiative, die vom Land über das Programm „KOMM IN-NRW“ gefördert wird. Die Informationen beginnen mit einem Grußwort des Bürgermeisters, das ebenfalls in eine Reihe von Sprachen übersetzt wurde. In seinem Grußwort heißt der Bürgermeister die Zuwander/innen herzlich willkommen. Diese Geste ist richtungsweisend für einen positiven Umgang mit dem Thema.

### **Transparenz über das Angebot an Kursen**

Eine zentrale Herausforderung in den verschiedenen Regionen ist die Transparenz über das Angebot an Kursen. Erfolgreiche Beispiele wurden in diesem Kapitel bereits genannt und sind u. a. in Nürnberg oder Stuttgart zu beobachten. Eine weitere Stadt, in der trotz Größe und Trägervielfalt eine hohe Transparenz besteht, ist Frankfurt am Main. Hier gibt es bereits seit Einführung der Integrationskurse ein formales Netzwerk, dessen Leitung das Amt für multikulturelle Angelegenheiten (AmKA) innehat. Neben der Initiierung

von regelmäßigen Netzwerktreffen gibt es seit Juni dieses Jahres ein Informationsbüro im AmkA, das Ausländer/innen zentral über die Integrationskurse informiert und berät. Das AmkA stellt darüber hinaus eine Liste mit allen zugelassenen Kursträgern in Frankfurt zusammen und aktualisiert diese in regelmäßigen Abständen.

In Hamburg wird deutlich, dass es auch ohne eine kommunale Federführung möglich ist, Transparenz für das Angebot an Integrationskursen herzustellen. Hier betreibt der Weiterbildungsanbieter „Weiterbildung Hamburg e. V.“ die Weiterbildungsdatenbank „WISY“, in der die Kursträger ihre Angebote darstellen können. Informationen gibt es u. a. zum Beginn des nächsten Integrationskurses, der Art des Kurses (spezieller Zielgruppenkurs), Kursmodul, Zeitpunkt, Dauer und Kursort. Dabei können die Angaben auch nach bestimmten Kriterien, z. B. Stadtteil oder zeitnaher Kursbeginn, sortiert werden. Das System ist interaktiv gestaltet, sodass die Kursträger ihre Angebote dort selbst einpflegen können.

Ebenfalls ein IT-gestütztes Informationssystem hat der Landkreis Unna entwickelt. Hier können die Nutzer sogar in sechs verschiedenen Sprachen nach Integrationskursangeboten suchen. Diese sind auf der Startseite nach Kursart, Kurstyp, Lerntempo, Sprachlevel, Kinderbetreuung, Starttermin und Kursort anwählbar. Die Sprachen lassen sich im Menü zu jeder Zeit wechseln.<sup>64</sup>

### **Abbau und Steuerung der Konkurrenz**

In vielen Regionen wurde die starke Konkurrenz zwischen den Trägern problematisiert und als Grund für einen verzögerten Kursbeginn und fehlendes Zustandekommen von speziellen Zielgruppenkursen genannt. Allerdings konnten auch hier in einzelnen Regionen sehr gute Beispiele dafür gefunden werden, wie eine effektive Zusammenarbeit aussehen kann.

Obwohl sich in Rendsburg-Eckernförde seit Einführung der Integrationskurse kein offizielles Netzwerk etabliert hat, haben sich informelle Kooperationsbeziehungen zwischen den ansässigen drei Kursträgern gebildet, in deren Rahmen sich diese das Kursangebot untereinander aufgeteilt haben. Ein Kursträger bietet dabei Kurse für langsame Lerner/innen sowie Frauen- und Alphabetisierungskurse und Kinderbetreuung an, ein weiterer Träger führt Vollzeit-Kurse für Ausländer/innen mit mittlerer Lerngeschwindigkeit durch und der dritte Träger übernimmt die schnell Lernenden. Innerhalb dieser Absprache werden auch Teilnehmer/innen zwischen den Trägern überwiesen.

### **Vorgeschaltete und anschließende Maßnahmen**

Besonders hinsichtlich einer Nachhaltigkeit der Kurse und einer schnellen Vermittlung in Arbeit bzw. Ausbildung können vorgeschaltete und anschließende Maßnahmen eine zentrale Rolle spielen. Neben einer gezielten Anschlussförderung durch die ARGE, die z. B. in Solingen durch Sprachkurse bis Niveau B2 und Kurse „Sprache durch den Beruf“ besteht, spielen hier v. a. die Verbundprojekte eine wichtige Rolle. Eines dieser bundesweit existierenden und häufig durch den zuständigen Regionalkoordinator angeregten Projekte gibt es in Gransee in Brandenburg. Das auf ein Jahr angelegte Programm ist in vier dreimonatige Abschnitte geteilt, in denen für die Ausländer/innen die praktische Arbeit auf den Baustellen mit dem Sprachunterricht beim Träger wechselt. Da auch Deutsche an diesem Projekt teilnehmen (diese besuchen statt des Sprachkurses eine theoretische Weiterbildung), ist der Leitgedanke des Programms, dass die Migrant/innen ihre erworbenen Sprachkenntnisse aus dem Integrationskurs in der täglichen Kommunikation mit den deutschen Teilnehmenden bei der praktischen Arbeit anwenden müssen. Darüber hinaus soll insbesondere der berufliche Wortschatz erweitert und den Ausländer/innen eine bessere Chance auf den Einstieg in den Arbeitsmarkt ermöglicht werden.

### **Zentrale Testdurchführung**

In Nürnberg gibt es eine zentrale Durchführung von Einstufungs- und Abschlusstest bei einem bestimmten Bildungsträger (Bildungszentrum [BZ]), der sich im Gegenzug dazu bereit erklärt hat, selbst keine Integrationskurse anzubieten. Alle Träger in Nürnberg haben 2005 eine entsprechende Kooperationsvereinbarung unterschrieben. Mit den zentralen Einstufungstests soll ein einheitlicher Standard gewährleistet und verhindert werden, dass die Teilnehmer/innen einfach in Bezug auf das angebotene Kursprogramm des jeweiligen Trägers eingestuft werden. Der Abschlusstest wird in regelmäßigen Abständen angeboten und zentral durchgeführt. Der Erfolg dieses Vorgehens zeigt sich u. a. in einer hohen Teilnahmequote des Abschlusstests.

Einen zentralen Einstufungstest gibt es auch in Bad Hersfeld. Hier wurde durch eine „Gemeinsame Erklärung zur Organisation von Sprach- und Integrationskursen auf der Grundlage des Aufenthaltsgesetzes im Landkreis Hersfeld-Rotenburg“ zwischen Integrationskursträgern und Fachdienst Migration verbindlich vereinbart, dass alle Personen mit Berechtigung für einen Sprachkurs beim Fachdienst für Migration des Landkreises einen Einstufungstest machen müssen. Je nach Sprachstand, Wohnort und individuellen zeitlichen Bedürfnissen werden Kursgruppen möglichst homogen gebildet.

---

<sup>64</sup> Gespräche zu diesem Best-Practice-Beispiel wurde mit dem Landkreis im Rahmen des Besuches des ersten Integrationskongresses in NRW (Solingen, am 29.11.2006) geführt.

### 3.4 Finanzierung

Jedes Finanzierungssystem stellt zunächst eine grundlegende Voraussetzung zur Durchführung eines Programms dar, deren Ausgestaltung über Erfolg bzw. Misserfolg entscheiden kann. Darüber hinaus werden durch das System – beabsichtigt oder emergent – Anreize für die verschiedenen Akteure geschaffen, die innerhalb des Systems agieren.

Das in der Integrationskursverordnung vorgesehene Finanzierungssystem von 2,05 Euro pro Teilnehmer/in und Stunde (zzgl. diverser Verwaltungskostenpauschalen, eine genauere Aufstellung folgt in diesem Kapitel) steht aus eben diesen Gründen häufig im Zentrum der aktuellen Diskussion. Als Begründung wurden u. a. eine fehlende Kostendeckung bei den Trägern oder ein zu geringer Kurserfolg genannt.

Die Ansprüche an ein Finanzierungssystem der Integrationskurse umfassen insbesondere die nachhaltige Gewährleistung eines ausreichenden quantitativen und qualitativen Kursangebots. Vor diesem Hintergrund sollten zur Evaluierung des aktuellen Finanzierungssystems folgende Fragestellungen Beantwortung finden:

- Wie viele und welche Träger können auf welche Art und Weise **kostendeckend** arbeiten?
- Was sind die zentralen abhängigen und unabhängigen Einflussfaktoren (**Stellschrauben**)? Welche Rolle spielen dabei insbesondere die Teilnehmer/innen und die Lehrkräfte?
- Welche **Anreize** hat das gegenwärtige Finanzierungssystem?
- Welche kurz- und langfristigen Auswirkungen hat die Finanzierung hinsichtlich des quantitativen (flächendeckenden Kursangebots mit hoher Teilnehmerzahl) und qualitativen (Erreichen des B1-Niveaus) **Kurserfolg**?

#### 3.4.1 Auswirkung der Finanzierung auf die Kursträger

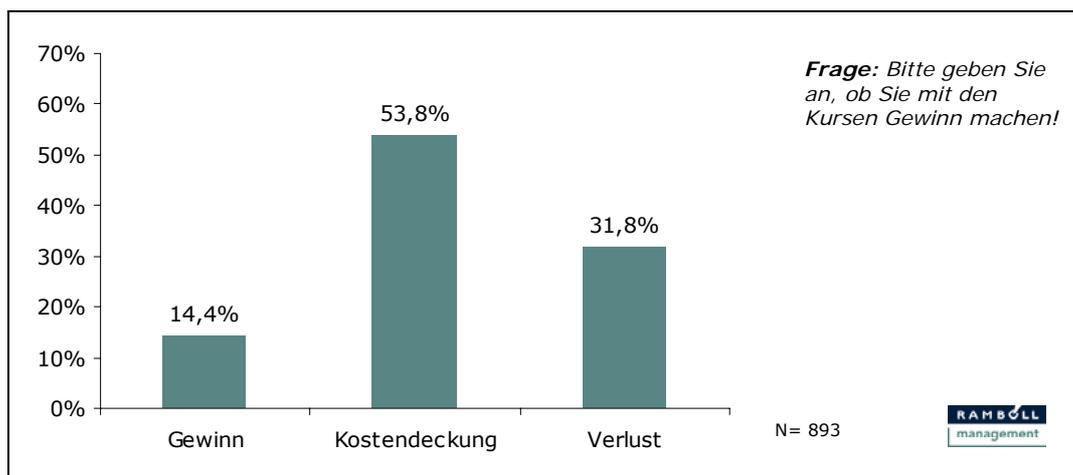
##### 3.4.1.1 Kostendeckung bei den Integrationskursträgern

Im Rahmen der Kursträgerbefragung wurde abgefragt, inwieweit die Kursträger in dem aktuellen Finanzierungssystem kostendeckend arbeiten können und ob die jetzige Finanzierung einen Einfluss auf die von den Kursträgern erbrachte Qualität hat.

Im Ergebnis geben gut zwei Drittel der Kursträger an, kostendeckend arbeiten zu können oder mit der Durchführung der Kurse sogar einen Gewinn zu machen. Bei der relativ hohen Zahl der „kostendeckend“ arbeitenden Träger muss vor dem Hintergrund der in den Vor-Ort-Analysen gewonnenen Erfahrungen auf die zentralen „Stellschrauben“ der Kursträger verwiesen werden, welche im Folgekapitel noch detaillierter behandelt werden. Ohne wesentliche Ergebnisse vorwegzunehmen, muss an dieser Stelle festgehalten werden, dass die Kostendeckung bei einer Vielzahl an Kursträgern auch über

eine gemeinnützige bzw. kommunale Querfinanzierung erfolgt (siehe Folgekapitel „Finanzielle Einflussfaktoren“). Auch wäre die Schlussfolgerung falsch, angesichts der 14% der Kursträger, die mit „Gewinn“ arbeiten, anzunehmen, dass die Finanzierung übermäßig sei. In diesem Kontext sei insbesondere auf die in den verschiedenen deutschen Regionen sehr heterogenen Lehrkraftgehälter und Raummieten verwiesen. Dahingegen gibt knapp ein Drittel der Kursträger an, mit der Durchführung der Kurse Verlust zu machen.

**Abbildung 18: Kostendeckung der Kursdurchführung**



Quelle: Kursträgerbefragung

In der Befragung wurden jene Träger, die mit der Umsetzung der Integrationskurse Verlust machen, nach ihrer Motivation gefragt, dennoch Kurse anzubieten. Gründe, die von den Trägern genannt wurden, sind dabei in der Reihenfolge der Häufigkeit ihrer Nennungen:

- Dem institutionellen Bildungsauftrag nachkommen
- Gesellschaftliches Engagement
- Die Möglichkeit, durch die Integrationskurse auch andere Angebote bekannt zu machen oder durchzuführen
- Netzwerkbildung
- Nutzung vorhandener Kapazitäten an Lehrkräften und Räumen
- Die Hoffnung, langfristig die Wirtschaftlichkeit der Kurse zu verbessern

#### 3.4.1.2 Finanzielle Einflussfaktoren

Um die Finanzierung der Integrationskurse für die Kursträger zu verdeutlichen, werden im Folgenden die finanziellen Einflussfaktoren in Form einer vereinfachten Einnahmen/Ausgaben-Rechnung eines fiktiven Kursträgers dargestellt.

Der Kursträger erhält somit zur Finanzierung der Kurse („Einnahmen“-Seite) einen in Nebenbestimmungen zur Durchführung der Integrationskurse fest-

gelegten **Kostenerstattungssatz** von 2,05 Euro pro Teilnehmer/in pro Kursstunde, was die einzig relevante Einnahmenquelle darstellt. Wenn es sich um Eigenbeitragszahler handelt, zahlen das BAMF 1,05 Euro und der/die Teilnehmer/in 1 Euro pro Kursstunde. Wenn es sich um eigenbeitragsbefreite Teilnehmer/innen handelt, zahlt das BAMF die gesamten 2,05 Euro.

Bzgl. dieses Kostenerstattungssatzes für Unterrichtsstunden (2,05 Euro) gilt es zudem, zwei wesentliche Punkte zu beachten: Zahlung bei Fehlstunden sowie Garantiezahlungen des BAMF bis zu einer gewissen Kursgröße.

Wenn es sich um eigenbeitragsbefreite Teilnehmer/innen handelt, die unentschuldigt fehlen, erstattet das BAMF keine Kosten. Bei entschuldigtem Fehlen übernimmt das BAMF die üblichen 2,05 Euro. Wenn es sich um Eigenbeitragszahler handelt, die unentschuldigt fehlen, erstattet das BAMF keine Kosten, die Teilnehmer/innen müssen aber dennoch ihren Eigenbeitrag von 1 Euro an den Kursträger entrichten. Wenn Eigenbeitragszahler entschuldigt fehlen, erhalten sie ihren Eigenbeitrag von 1 Euro zurück, das BAMF zahlt dafür dem Kursträger 2,05.

Darüber hinaus garantiert das BAMF dem Kursträger bis zu einer Höchstzahl von 15 Personen die Kostenerstattung pro Modul für jede/n angemeldeten Teilnehmer/in, der zum Beginn des Kursabschnitts erschienen ist (Nebenbestimmungen der Integrationskursverordnung Abs. 6.1).

Neben dem Kostenerstattungssatz erhält der Kursträger **Einmalzahlungen** von 12,5 Euro pro Einstufungstest, 7 Euro Verwaltungskostenpauschale pro Teilnehmer/in am Anfang des ersten Kursabschnitts, 44,65 Euro für die Durchführung des Abschlusstests sowie 5 Euro pro Orientierungskurstest.

Eine weitere Einnahmequelle stellt die Gruppe der sog. **„Selbstzahler/innen“** dar. Dies sind Personen, die ihre Teilnahme an den Sprachkursen vollständig selbst finanzieren, und durch die Erhöhung der Teilnehmerzahl den Kurs auf ein kostendeckendes Niveau bringen.

Schließlich ist die **Nutzung anderer Ressourcen** eine Finanzierungsmöglichkeit. Beispielsweise nutzt hier der Kursträger eine bereits vorhandene personelle oder sachliche Infrastruktur eines bereits bestehenden Angebots (z. B. Sprach-/Fachschulen) anteilig. Hierdurch kann erreicht werden, dass für die Verwaltungsaufgaben keine zusätzliche Kraft eingestellt werden muss, sondern ein Zeitanteil einer bereits vorhandenen Verwaltungskraft genutzt werden kann (analog: Raumnutzung etc.). Insbesondere bei gemeinnützigen, kirchlichen oder kommunalen Trägern, die einen sozialen Bildungsauftrag verfolgen und deswegen eine geringe Teilnehmerzahl aufweisen (siehe „Finanzierungsmodelle der Träger“ ff.), kann dies auch die vollständige unentgeltliche Nutzung bedeuten. Bei letztgenannten Trägern können zudem Spenden oder ehrenamtliches Engagement eine Rolle spielen.

Auf der **Ausgabenseite** stehen für den Kursträger die Gehälter bzw. Honorare für die Lehrkräfte, das (anteilige) Gehalt der Verwaltungskraft, die (an-

teiligen) Mietkosten, Kommunikationskosten (z. B. für Kopierer oder Porto), Werbekosten sowie Einrichtungskosten (hier als „Abschreibungen für Einrichtung“ dargestellt; z. B. anteilige Nutzung der Lern-Computer, Tische, Stühle etc.).

**Abbildung 19: Vereinfachte Darstellung der Einnahmen und Ausgaben eines Kursträgers**

Einnahmen	Ausgaben
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 2,05 € pro Teilnehmer pro Stunde (Garantieförderung bis 15 Teilnehmer, Alphabetisierungskurse 8 für 15)</li> <li>▪ 12,5 € pro Einstufungstest</li> <li>▪ 7 € pro Teilnehmer und Kurs (630 Std.)</li> <li>▪ 44,65 € pro Test zum Zertifikat</li> <li>▪ 5 € pro Test zum Orientierungskurs</li> <li>▪ Selbstzahler</li> <li>▪ Nutzung anderer Ressourcen (bereits vorhandene Infrastruktur, Spenden, gemeinnützige Finanzierung)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gehälter bzw. Honorare für Lehrkräfte</li> <li>▪ Gehalt der Verwaltungskraft (anteilig)</li> <li>▪ Miete warm (anteilig)</li> <li>▪ Kommunikationskosten (bes. Kopierer und Porto)</li> <li>▪ Werbekosten</li> <li>▪ Abschreibungen für Einrichtung</li> </ul>

*Quellen: Nebenbestimmungen des Bescheides über die Zulassung als Kursträger 630.080c (gültig ab 01.05.2006) Punkt 6.5, Protokoll der 2. Sitzung der Bewertungskommission, Interviews der Tiefenanalyse mit Kursträgern und BAMF*

Wie im Folgenden aufgezeigt wird, sind die wichtigsten Stellschrauben auf der Einnahmenseite die stundenbezogene Teilnehmerpauschale und die Nutzung anderer Ressourcen sowie auf der Ausgabenseite die Gehälter bzw. Honorare und die Mietkosten.

### 3.4.1.3 Finanzierungsmodelle der Träger

Um nachzuvollziehen, unter welchen Bedingungen bzw. bei welcher „Einstellung der Stellschrauben“ Träger kostendeckend arbeiten können und wie eine Veränderung der „Stellschrauben“ eine Kostendeckung beeinflusst, werden an dieser Stelle **drei Beispielrechnungen von Trägerfinanzierungsmodellen** durchgerechnet.<sup>65</sup>

Rambøll Management hat diese Berechnungen bewusst mit Mittelwerten (und nicht theoretisch mit möglichen Niedrigstwerten) durchgeführt, um eine politische Entscheidungsgrundlage mit hoher Praxisrelevanz herzustellen.

<sup>65</sup> Die Daten basieren auf Ergebnissen der Trägerbefragung, der Vor-Ort-Analysen sowie der Analysen gewonnener Erfahrungs- und Schätzwerte seitens Rambøll Managements

### **Vorgehensweise und Annahmen**

Die Kalkulation zeigt an, welche Einnahmen und Ausgaben pro Kursstunde anfallen. Hierzu werden alle anfallenden Einnahmen bzw. Ausgaben auf eine Kursstunde berechnet bzw. heruntergerechnet. Folgende Annahmen stellen die Basis der Berechnungen dar: Spenden oder ehrenamtliches Engagement sowie Selbstzahler/innen (in der Praxis von sehr geringer Bedeutung) werden nicht berücksichtigt. Es werden hingegen die sonstigen IntV-induzierten Einmalzahlungen des BAMF berücksichtigt (Verwaltungskostenpauschale, Pauschale für den Einstufungstest sowie für den Orientierungskurstest), da sie beim Kursträger verbleiben. Die Pauschale für den Abschlusstest wird nicht berechnet, da sie einen durchlaufenden Posten an die Prüfer/innen bzw. die Prüfungsinstitution darstellt. Die Lehrkraft-Ausgaben sind Brutto-Honorar-Ausgaben (nur 28% der Lehrkräfte sind fest angestellt). Die Angaben zu Verwaltungskosten basieren auf der Standard-Kosten-Modell-Untersuchung, die durch Rambøll Management durchgeführt und in Kapitel 2.2.4.3 genauer beschrieben wurde. Für den weiteren Overhead (Management und Querschnittsaufgaben der Kursträger) sowie den Aufwand für die regionale Vernetzung des Kursträgers wurde 2 Euro pro Stunde berechnet. Unter der Annahme, dass davon 1 Euro pro Stunde (630 Euro pro Kurs) im Rahmen des Trägermanagement für Vernetzung aufgewendet wird, würde dies sechs Netzwerktreffen à 3 Stunden entsprechen, d.h. ein Netzwerktreffen pro Monat. Die Kaltmietkosten für einen 60-m<sup>2</sup>-Raum betragen 8 Euro/m<sup>2</sup> sowie 2 Euro/m<sup>2</sup> für Heizung und Nebenkosten, also pro Jahr 7.200 Euro. Auf regionale Spezifika kann vor dem Hintergrund der Komplexitätsreduktion nicht eingegangen werden. Kommunikationskosten für Kopierer, Porto, Telefon und Internet belaufen sich auf 2.000 Euro sowie die anteilige Abschreibung von Einrichtungsgegenständen auf 1.000 Euro im Jahr.

### **Beispielrechnung 1: Kostendeckender Kursträger**

Wie die erste Beispielrechnung zeigt, sind die wesentlichen Stellschrauben eines Trägers zur Gewährleistung der Kostendeckung die Teilnehmerzahl sowie das Brutto-Honorar der Lehrkraft. Die Zahl von 15 Teilnehmer/innen pro Stunde wurde hier aus zwei Gründen verwendet: Zum einen liegt der empirische Mittelwert bei ca. 16,7 Teilnehmer/innen pro Kurs, zum anderen liegt die Höchstgrenze der Garantiefinanzierung durch das BAMF bei 15 Teilnehmer/innen. Letztere erscheint aufgrund von Fluktuation in der Praxis letztendlich ausschlaggebender und erreichbarer. Das Brutto-Honorar der Lehrkraft beträgt in dieser Beispielrechnung dem in der Trägerbefragung ermittelten empirischen Durchschnittswert von 16,90 Euro pro Stunde.

**Tabelle 30: Beispielrechnung #1: Kostendeckender Kursträger**

<b>Einnahmen</b>		Teilnehmer	Einnahmen	pro Stunde
Teilnehmer		15	2,05	30,75
sonstiges IntV-Zahlungen*				0,61
<b>Gesamt-Input</b>				<b>31,36</b>
<b>Ausgaben</b>		pro Jahr pro Kurs	pro Stunde	
Lehrkraft				16,9
Verwaltungskosten gemäß SKM-Untersuchung Rambøll Management				3,22
Kosten für Vernetzung und weiteren Overhead				2,00
Anteilige Miete warm	7200			6,00
Kommunikation (Kopierer, Briefe, IT)	2000			1,67
Anteilige Einrichtungsabschreibung	1000			0,83
<b>Gesamt-Output</b>				<b>30,62</b>
<b>Kostendeckung</b>				<b>0,74</b>

Durch diese Parameter (15 Teilnehmer/innen sowie 16,90 Euro Brutto-Stundenhonorar) erscheint für die Träger eine knappe Kostendeckung möglich. Wie jedoch der eingangs dargestellten Abbildung 18 entnommen werden kann, arbeiten gemäß der angestellten Trägerbefragung ca. 31,8% der Kursträger mit Verlust.

Um diese Gruppe genauer zu untersuchen, werden zwei weitere Beispielrechnungen mit Bewegung der Stellhebel „Lehrkräftegehälter“ sowie „Teilnehmerzahl“ durchgeführt.

#### **Beispielrechnung 2: Brutto-Lehrhonorar 18,9 Euro**

Bei der Beibehaltung von 15 Teilnehmer/innen pro Stunde sowie einem Brutto-Lehrhonorar von 18,9 Euro pro Stunde erscheint eine Kostendeckung nicht mehr möglich. Der Wert von 18,9 Euro wird auf Basis der Evaluationsergebnisse als der Wert vor Einführung des Integrationskursprogramms erachtet. Die Finanzierung der Kursträger, die ihren Lehrkräften höhere Gehälter zahlen, basiert in zunehmendem Maße auf der Verwendung anderer Ressourcen.

Tabelle 31: Beispielrechnung #2: Brutto-Lehrhonorar 18,9 Euro

<b>Einnahmen</b>	Teilnehmer	Einnahmen	pro Stunde
Teilnehmer	15	2,05	30,75
sonstiges IntV-Zahlungen*			0,61
<b>Gesamt-Input</b>			<b>31,36</b>
<b>Ausgaben</b>	pro Jahr pro Kurs		pro Stunde
Lehrkraft			18,9
Verwaltungskosten gemäß SKM-Untersuchung Rambøll Management			3,22
Kosten für Vernetzung und weiteren Overhead			2,00
Anteilige Miete warm	7200		6,00
Kommunikation (Kopierer, Briefe, IT)	2000		1,67
Anteilige Einrichtungsabschreibung	1000		0,83
<b>Gesamt-Output</b>			<b>32,62</b>
<b>Kostendeckung</b>			<b>-1,26</b>

### Beispielrechnung 3: Geringe Anzahl von Teilnehmer/innen

In Regionen mit einer geringen Anzahl von potenziellen Teilnehmer/innen oder einem Überangebot von Kursträgern kann es zu kleineren Gruppengrößen als 15 Teilnehmer/innen kommen. Es gibt ebenfalls Kursträger, die aus einem Bildungsauftrag heraus willentlich die Gruppengröße begrenzt halten. Bei diesen drei Kursträgermodellen erscheint eine Kostendeckung nur bei erheblicher Querfinanzierung möglich. Beispielhaft wurde mit 12 Teilnehmer/innen und einem Lehrhonorar von 16,9 Euro pro Stunde gerechnet.

Tabelle 32: Beispielrechnung #3: Geringe Anzahl von Teilnehmer/innen

<b>Einnahmen</b>	Teilnehmer	Einnahmen	pro Stunde
Teilnehmer	12	2,05	24,60
sonstiges IntV-Zahlungen*			0,49
<b>Gesamt-Input</b>			<b>25,09</b>
<b>Ausgaben</b>	pro Jahr pro Kurs		pro Stunde
Lehrkraft			16,9
Verwaltungskosten gemäß SKM-Untersuchung Rambøll Management			3,22
Kosten für Vernetzung und weiteren Overhead			2,00
Anteilige Miete warm	7200		6,00
Kommunikation (Kopierer, Briefe, IT)	2000		1,67
Anteilige Einrichtungsabschreibung	1000		0,83
<b>Gesamt-Output</b>			<b>30,62</b>
<b>Kostendeckung</b>			<b>-5,53</b>

Unter diesen Prämissen ist ersichtlich, dass bereits durch eine verhältnismäßig geringe Veränderung der Parameter eine verhältnismäßig große Veränderung hinsichtlich der möglichen Kostendeckung erzeugt wird.

### 3.4.2 Auswirkungen der grundsätzlichen Finanzierungssystematik auf das Kursangebot und die Kursqualität

Hinsichtlich der Evaluation des Finanzierungssystems lässt sich insbesondere aufgrund der Modellrechnungen und der Beobachtungen in der Tiefenanalyse folgende Argumentationslinie auf einer übergeordneten Ebene festhalten.

Durch die gesetzlich fixierten Einnahmen der Kursträger kann keine Preisfeststellung für die Integrationskurse durch den Markt erfolgen. Da der Wettbewerb zwischen den Trägern weder über den Preis noch über die Qualität<sup>66</sup> stattfinden kann, findet er zwangsläufig über die knappen Ressourcen der Einnahmenseite (Maximierung der Teilnehmerzahl pro Kurs) bzw. die Verringerung der Ausgabenseite (Personal- und Sachkosten) statt.

Auf einer konkreten Ebene kann festgehalten werden, dass das System die **Notwendigkeit großer Kurse** (mind. 15 Teilnehmer/innen) erzeugt. Praktisch wird dies prägnant durch die durchschnittliche Teilnehmerzahl (16,7 Teilnehmer/innen pro Kurs) belegt. Die Differenz zwischen der tatsächlichen durchschnittlichen Kursgröße (16,7 Teilnehmer/innen) und der betriebswirtschaftlich optimalen Kursgröße (15 Teilnehmer/innen) ergibt sich aus den schwankenden Kursgrößenzahlen und der damit verbundenen Risikoaversion der Kursträger. Letztere sind freilich bestrebt, das potenzielle Risiko von zu kleinen Kursen grundsätzlich durch einen „Puffer“ (in diesem Fall von durchschnittlich 1,7 Teilnehmer/innen) nach oben hin auszugleichen. Die Notwendigkeit großer Kurse schränkt zudem ein ausreichendes Kursangebot ein: Dadurch, dass Träger (in ländlichen Regionen teilweise mehrere Monate) auf die entsprechenden Teilnehmerzahlen warten, verspäten sich ebenfalls die Anfangszeiten für die Kursteilnehmer/innen. Dass sich dieser Anreiz negativ auf die Kursqualität niederschlägt, bestätigten in der Kursträgerbefragung 68% der befragten Organisationen.

Ein weiterer empirischer Befund liegt in der **Reduktion der Lehrkraftvergütung** (siehe auch Folgekapitel „Auswirkung der Finanzierung auf die Lehrkräfte“). Im statistischen Mittel wurde seit Einführung der Integrationskurse eine Reduktion von 2 Euro/Stunde durchgeführt.<sup>67</sup> 56% der befragten Kursträger sahen in diesem Sachverhalt eine Maßnahme, die die Kursqualität beeinträchtigt. Diese Aussage wurde sowohl durch die Kursträgerbefragung, den Vor-Ort-Analysen als auch aufgrund der konzeptuellen Herleitung von optionalen Trägermodellen gestützt.

Interessant erscheint in diesem Zusammenhang die unterschiedliche Entlohnung zwischen Trägern, die auf Kostendeckung angewiesen sind (z. B. Sprach-/Fachschulen, die durchschnittl. 15,5 Euro Bruttohonorar bzw. -lohn

---

<sup>66</sup> Es existiert für die potenziellen Kursteilnehmer/innen in der Praxis außer durch Mundpropaganda keinerlei Möglichkeit, einen „qualitativ hochwertigen“ Kursträger von einem weniger qualitativen zu unterscheiden.

<sup>67</sup> Quelle: Trägerbefragung

zahlen), und gemeinnützigen, kirchlichen, kommunalen Trägern, die durchschnittl. 17,20 Euro Bruttohonorar bzw. 18,30 Euro Bruttolohn zahlen.

**Tabelle 33: Vergütung der Lehrkräfte nach Trägertyp**

Trägerart	Träger* Anzahl	Träger* Anteil	Brutto Honorar	Brutto Lohn
VHS, kommunale Einrichtungen	565	33.02%	17.5	19.5
Sonstige Trägergruppen	274	16.01%	16.5	17.5
Sprach-/ Fachschulen	272	15.90%	15.5	15.5
Bildungswerke/-stätten	204	11.92%	17.5	17.5
Freie Trägergruppen	74	4.32%	16.5	17.5
Betr./überbetr. Aus-/Fortbildungsstätte	71	4.15%	16.5	16.5
Internationaler Bund	48	2.81%	16.5	16.5
Katholische Trägergruppen	45	2.63%	16.5	19.5
Evangelische Trägergruppen	37	2.16%	17.5	18.5
AWO	36	2.10%	18.5	20.5
Initiativgruppen	27	1.58%	19.5	18.5
Deutsch-ausl. Organisationen	20	1.17%	16.5	11.5
Ausl. Organisationen	16	0.94%	16.5	13.5
Kommunale Einrichtungen	15	0.88%	17.5	19.5
Missing	7	0.41%	16.5	15.5
<b>Summe</b>	<b>1'711</b>			
<b>Durchschnitt</b>			<b>16.91</b>	<b>17.83</b>

\* Träger mit Zulassung gültig bis mind. 01.06.2006

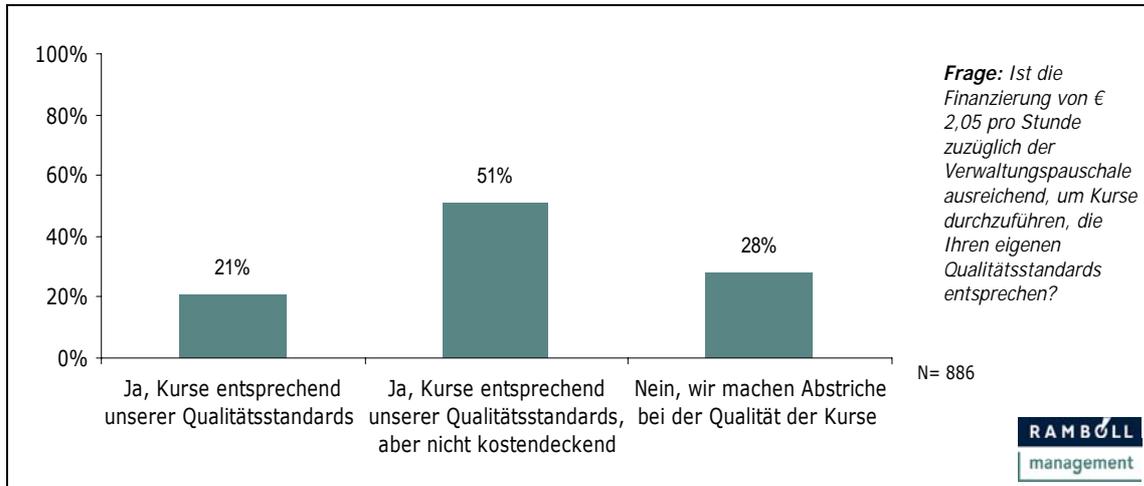
Quelle: Kursträgerbefragung

Die Differenz zwischen den Sprach-/Fachschulen und den gemeinnützigen, kirchlichen und kommunalen Trägern zeigt, dass die letztgenannte Gruppe die Aufwendungen stärker durch andere Stellhebel kompensieren kann. Die bereits erwähnte **Notwendigkeit der (vergüteten oder kostenlosen) anteiligen Nutzung** von bereits vorhandenen Personal- oder Sachressourcen, bspw. einer anteiligen Nutzung der Verwaltungskraft oder von Räumlichkeiten und Infrastruktur, spielt hierbei eine wichtige Rolle. Eine *vergütete* anteilige Nutzung scheint aufgrund der Beispielrechnungen bei einem durchschnittlichen Lehrhonorar von 16,91 Euro pro Stunde (siehe Tabelle 33) für ein kostendeckendes Geschäftsmodell notwendig zu sein.

Deshalb wurden Kursträger in der Befragung gebeten, Auskünfte über den Einfluss der Finanzierung auf die Qualität ihrer Kurse zu geben.

Im Ergebnis geben 70% der Kursträger an, Kurse anbieten zu können, die ihren Qualitätsstandards entsprechen. Allerdings erachtet es rund die Hälfte der Kursträger nicht für möglich, die Kurse gleichzeitig auch kostendeckend durchzuführen. Hier ist wieder in besonderem Maße auf den Aspekt der Querfinanzierung zu verweisen. 28% der Kursträger machen in der Befragung die Angabe, aufgrund der Finanzierung Abstriche in der Qualität der Kurse zu machen, wie die folgende Abbildung aufzeigt.

Abbildung 20: Zusammenhang von Finanzierung und Qualität



Quelle: Kursträgerbefragung

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass durch das gegenwärtige Finanzierungssystem drei wesentliche Anreize erzeugt werden:

- Notwendigkeit großer Kurse (> 15 Teilnehmer/innen),
- Reduktion der Lehrgehälter (um ca. 2 Euro/Stunde) sowie
- Notwendigkeit der (vergüteten oder kostenlosen) anteiligen Nutzung von bereits vorhandenen Personal- oder Sachressourcen.

Da aus Sicht von Rambøll Management der grundlegende Qualitätsfaktor eines Integrationskurses in der Qualität der Lehrkraft besteht, wird an dieser Stelle besonders auf das folgende Kapitel „Auswirkung der Finanzierung auf die Lehrkräfte“ verwiesen.

Folgende kurz- bis mittelfristige Auswirkungen erscheinen vor dem Hintergrund der Analyse vorstellbar: In **quantitativer Hinsicht** (Kursangebot) könnte bei fehlender Kostendeckung (nicht ausreichende Teilnehmerzahlen) ein Rückzug von unprofitablen Trägern eintreten. Dies könnte in städtischen Gegenden zu einer wünschenswerten Marktberreinigung führen. Bei den verbleibenden Trägern würde jedoch die Tendenz zu großen Kursen weiteres Gewicht erhalten. In ländlichen Gebieten könnten sich teilweise Versorgungsprobleme einstellen.

Aufgrund der Vor-Ort-Analyse lässt sich jedoch festhalten, dass die weitaus stärkere Tendenz in der Anpassung der Kostendeckung durch eine Reduktion der Lehrhonorare erfolgt. In **qualitativer Hinsicht** (Kursqualität) könnten die Verringerung von Trägern und eine Zunahme von durchschnittlichen Kursteilnehmerzahlen eine Verschlechterung der Lernbedingungen herbeiführen (siehe auch Folgekapitel „Auswirkungen auf Lehrkräfte“).

Die vorangegangenen Analyseergebnisse und ihre möglichen Konsequenzen führen in verdichteter Form zu den folgenden Fragestellungen bzgl. der Op-

timierungsmöglichkeiten des Finanzierungssystems, welche im Gutachtenteil behandelt werden sollen:

- Können durch eine **Umstellung des Finanzierungssystems** neue, an dem Ziel der Integrationskurse besser ausgerichtete Anreize geschaffen werden, die den genannten Risiken vorbeugen?
- Können mögliche negative Konsequenzen auch durch eine **Veränderung des Steuerungs- und Kontrollsystems** vermieden werden?
- Wie kann zwischen den Kursträgern bspw. ein „**Wettbewerb der Qualität**“ hergestellt werden?
- Welche alternativen **System-Szenarien** können qualitativ und quantitativ konzeptionell dargestellt werden?

### 3.4.3 *Auswirkung der Finanzierung auf die Lehrkräfte*

Die Auswirkungen des Finanzierungssystems auf die Lehrkräfte ist vor diesem Hintergrund von besonderer Relevanz, weil sie als Leistungsträger entscheidend zum Kurserfolg oder -misserfolg beitragen.

#### 3.4.3.1 Zusammenhang von Kostendeckung und Lehrhonoraren

Zunächst gilt es, die Korrelation zwischen dem im vorangegangenen Kapitel beschriebenen Befund der Reduktion der Lehrkräftegehälter und einer adäquaten Kostendeckung durch die Kursträger vertiefend zu untersuchen.

Wie die unten stehende Tabelle 34 verdeutlicht, steht die Bezahlung der Lehrkräfte in einem signifikanten Zusammenhang mit dem ökonomischen Erfolg bei der Kursdurchführung: Kursträger, die ihren Honorarkräften niedrige oder mittlere Honorare pro Stunde bezahlen, machen eher Gewinn als diejenigen Träger, die ihre Lehrkräfte im oberen Bereich vergüten. Diejenigen Kursträger, die ihren Lehrkräften überdurchschnittlich viel bezahlen, geben eher an, Verlust bei der Durchführung der Kurse zu machen. Analog zu dieser Tendenz geben Kursträger, die ihre Lehrkräfte im unteren Bereich vergüten, seltener an, mit den Kursen Verlust zu machen. Der größte Teil der Kursträger bewegt sich jedoch im mittleren Bereich der Skala, bezahlt mittlere Löhne und Honorare und führt die Kurse kostendeckend durch.

**Tabelle 34: Bruttohonoreare und Kostendeckung**

Durchschnittliches Bruttohonorar		Gewinn		Kostendeckend		Verlust		Total <sup>68</sup>	
		Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent
Honorar-lehrkräfte	< 16€	22	18,5%	72	60,5%	25	21,0%	119	100,0%
	16 - 21€	82	15,2%	282	52,1%	177	32,7%	541	100,0%
	> 21 €	2	2,7%	30	41,1%	41	56,2%	73	100,0%
	Total	<b>106</b>	<b>14,5%</b>	<b>384</b>	<b>52,4%</b>	<b>243</b>	<b>33,2%</b>	<b>733</b>	<b>100,0%</b>
Durchschnittlicher Bruttolohn		Gewinn		Kostendeckend		Verlust		Total <sup>69</sup>	
		Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent
Fest an-gestellte Lehrkräfte	< 16€	18	20,0%	53	58,9%	19	21,1%	90	100,0%
	16 - 21€	27	21,4%	67	53,2%	32	25,4%	126	100,0%
	> 21 €	2	2,7%	42	56,8%	30	40,5%	74	100,0%
	Total	<b>47</b>	<b>16,2%</b>	<b>162</b>	<b>55,9%</b>	<b>81</b>	<b>27,9%</b>	<b>290</b>	<b>100,0%</b>

Quelle: Kursträger-Befragung

Die Finanzierung der Lehrkräfte war ein wichtiger Aspekt im Rahmen der Vor-Ort-Analysen. In der Analyse der Auswirkungen der Finanzierung auf die Lehrkräfte zeigten sich dabei auch erhebliche regionale Unterschiede, durch die obige Kennzahlen besser interpretierbar erscheinen.

### 3.4.3.2 Analyse der Auswirkungen auf die Lehrkräfte

Zentrale Aussage der Evaluation hinsichtlich dieses Themenfeldes ist die festgestellte statistische Reduzierung des Brutto-Stundenlohns/-honorars um ca. 2 Euro/Stunde, was einer Reduzierung von ca. 19 auf ca. 17 Euro pro Stunde entspricht. Es finden sich jedoch große Unterschiede hinsichtlich der Stundensätze zum einen zwischen den verschiedenen **Trägerarten** sowie zwischen **Trägern aus verschiedenen Regionen** Deutschlands.

So beträgt die durchschnittliche Differenz im Brutto-Stundenhonorar<sup>70</sup> ca. 1,70 Euro, die **gemeinnützige Träger** pro Stunde mehr zahlen als **private**. Die Gründe für diesen Unterschied wurden in den vorangegangenen Kapiteln bereits eingehend erläutert. Wie die Trägerbefragung zeigt, werden durch **unterschiedliche Regionen** ebenfalls unterschiedliche Honorarstrukturen deutlich. So werden über alle Träger hinweg bspw. in Agglomerationsräumen gegenüber dem ländlichen Raum pro Stunde durchschnittlich 0,60 Euro mehr bezahlt. An dieser Stelle muss allerdings darauf verwiesen werden, dass es sich hierbei um einen statistischen Mittelwert von über 780 Lehrkraft-Honoraren handelt. Die Vor-Ort-Analysen haben ergeben, dass die Honorare regional sehr unterschiedlich ausfallen können. So fällt auf Basis

<sup>68</sup> Aufgrund der unterschiedlichen Anzahl von Respondenten bei der Frage nach der Vergütung der Lehrkräfte und der Frage nach der Kostendeckung sind die hier dargestellten Prozentzahlen nicht identisch mit den oben dargestellten. Die Abweichung ist jedoch nur gering und die Tendenzen sind gleich.

<sup>69</sup> Dto.

<sup>70</sup> Aufgrund der überwiegenden (und weiter zunehmenden) Mehrheit der Honorarkräfte (72 % aller Lehrkräfte) werden in diesem Abschnitt ausschließlich die Bruttohonoreare angegeben.

der Daten der Vor-Ort-Analyse bspw. im Osten Deutschlands das Bruttohonorar im Durchschnitt 2 Euro niedriger aus.

Diese Unterschiede werden aus Sicht von Rambøll Management primär durch die unterschiedlichen Gehaltsstrukturen in Ost und West bzw. in Stadt und Land hervorgerufen. Die Daten zeigen zum einen, dass sich die Honorarhöhe an lokalen und regionalen Gehaltsstrukturen orientieren. Zum anderen spiegelt sich der wirtschaftliche Erfolg eines Kursträgers auch in den Honoraren der Lehrkräfte wieder: In Städten, in denen die Kurse höhere durchschnittliche Teilnehmerzahlen aufweisen, scheinen auch höhere Stundenhonorare für die Lehrkräfte entrichtet zu werden.

Ein weiterer Befund der Kursträgerbefragung zeigt, dass seit Einführung der Integrationskurse 36,7% der Träger ihre fest angestellten Lehrkräfte auf Honorarkräfte umgestellt haben. Nunmehr befinden sich ca. 72% der aktuellen Lehrkräfte in Honorarverhältnissen. Diese **Flexibilisierung in den Mitarbeiterverhältnissen** der Kursträger unterstreicht aus Sicht von Rambøll Management den finanziellen Druck, dem sich die Kursträger durch die Verringerung der Finanzierung seit Einführung der Integrationskurse ausgesetzt sehen. Gemäß den Vor-Ort-Analysen finanzieren ca. 26% der Träger Fort- bzw. Weiterbildungen. Dies geschieht, insbesondere im Fall der großen Träger wie der VHS, häufig durch interne Bildungsangebote. Die vom BAMF als DaF/DaZ geforderte Zusatzqualifikation wird bisher nur sehr selten vom Träger finanziert. Dies könnte allerdings auch daran liegen, dass die Kursträger aufgrund der langen Frist (bis 2009) hier noch keinen akuten Handlungsbedarf zur Aufrechterhaltung ihres Kursangebots sehen.

Kurz- bis mittelfristige Folgen des gegenwärtigen Finanzierungssystems auf die Qualität der Kurse können im diesem Bereich eine Zunahme an „preiswerten“ Lehrkräften mit niedrigeren Qualifikationen oder weniger Lehrerfahrung sein. Auch auf die Motivation der Lehrkräfte, die neben der formalen Qualifikation ein weiteres wichtiges Qualitätsmerkmal darstellt, kann eine geringere Bezahlung einen negativen Einfluss haben. In den Gesprächen mit Lehrkräften im Rahmen der Vor-Ort-Analysen wurde durchaus ein Zusammenhang zwischen Bezahlung und Motivation beobachtet. Zudem war in den Vor-Ort-Analysen eine sinkende Bereitschaft festzustellen, in den Integrationskursen zu unterrichten. Dies erscheint vor dem Hintergrund eines durchschnittlichen Stundenhonorars von 17 Euro nachvollziehbar. Unterschiede in den regionalen Strukturen stellen hingegen kein Handlungsfeld dar.

#### 3.4.4 *Auswirkung der Finanzierung auf die Teilnehmer/innen*

Die wesentliche Auswirkung des Finanzierungssystems auf die Teilnehmer/innen ist der Befund, dass durch die Finanzierung der Integrationskurse durch den deutschen Staat seit dem Beginn des Programms 80.700 Teilnehmer/innen den Integrationskurs komplett absolviert haben (Stichtag: 21.09.2006) und davon 30.373 Ausländer/innen (Stichtag: 31.08.2006) in

ihren Integrationsbemühungen sogar nachgewiesenermaßen erfolgreich unterstützt wurden, d. h. mit dem B1-Sprachniveau im Abschlusstest bestanden haben und sich nunmehr in ihrer Umgebung sprachlich selbständig zu rechtfinden können.

Die Bewertung, ob die Investition von durchschnittlich ca. 1.500 Euro pro ausländischem/r Teilnehmer/in im Verhältnis zu potenziellen positiven oder negativen Auswirkungen hinsichtlich seiner/ihrer sozialen und beruflichen Integration – und somit auch hinsichtlich von gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen – angemessen erscheint, stellt keinen Gegenstand der vorliegenden Untersuchung, sondern eine übergeordnete politische Fragestellung dar. Das vorliegende Kapitel der Evaluation konzentriert sich somit auf die Fragestellung, in wie weit und unter welchen Bedingungen das Finanzierungssystem das Ziel des B1-Niveaus für alle Teilnehmer/innen, also insbesondere hinsichtlich der Zugangsmöglichkeiten für (potenzielle) Teilnehmer/innen und ihres Lernerfolges, unterstützt.

In einer übergeordneten Betrachtung kann festgestellt werden, dass folgende Faktoren bei der Untersuchung grundlegend sind und sich wechselseitig beeinflussen:

- Kursbedingungen:
  - Angemessene Ausstattung des Kursträgers
  - Qualität der unterrichtenden Lehrkraft
  - Angemessenes Schwierigkeitsniveau etc.
- Motivation:
  - (Intrinsisch) Wunsch und Wille zur Integration über den grundlegenden Weg der Sprache
  - (Extrinsisch) bspw. die Verpflichtung zur Teilnahme oder (finanzielle) Anreize zur (erfolgreichen) Teilnahme; Abschreckung durch Kostenbelastung

Während die Auswirkungen des Finanzierungssystems auf die Kursbedingungen, sprich Kursträger und Lehrkräfte, bereits in den vorangegangenen Absätzen behandelt wurden, wird nunmehr der Fokus auf die Motivationslage der Teilnehmer/innen zur Teilnahme gerichtet. Diese erscheint durch das Finanzierungssystem beeinflussbar.

Das zentrale Finanzierungsinstrument der personen- und stundenbezogenen Erstattung der Kursgebühr wurde bereits in den vorangegangenen Kapiteln behandelt, weil es direkte Auswirkungen auf die Kursträger und Lehrkräfte, über die Fragestellung der Qualität allerdings mittelbare Auswirkungen auf die Teilnehmer/innen hat.

Als Stellhebel des Finanzierungssystems mit unmittelbarem Teilnehmerbezug können alle diejenigen angesehen werden, die über die Grundfinanzierung hinaus Einfluss auf Kurszugang und -erfolg nehmen. Aus Sicht von Rambøll

Management sind dies in der gegenwärtigen Durchführung der Integrationskurse:

- Zuzahlung eines Eigenbeitrags („Kostenbeitrag“), wenn die Grundfinanzierung nicht vollständig übernommen wird
- Kosten für Lehrmaterial
- Fahrtkosten
- Kinderbetreuung

Im Folgenden sollen die genannten Stellhebel sukzessive deskriptiv dargestellt und hinsichtlich Kurszugang und -erfolg analysiert werden. Abschließend werden wesentliche Handlungsfelder identifiziert.

#### 3.4.4.1 Zuzahlung eines Eigenbeitrags

Gemäß § 9 IntV („Kostenbeitrag“) sollen Ausländer/innen einen Kostenbeitrag in Höhe von 1 Euro pro Unterrichtsstunde an das Bundesamt leisten. Auf Antrag können Teilnehmer/innen, die Leistungen nach SGB II oder SGB XII beziehen, von dieser Pflicht befreit werden, deren Kosten vom Bundesamt in voller Höhe übernommen werden (§ 9 Abs. 2 IntV). Nach § 7 Bundesvertriebenengesetz besteht eine Kostenbeitragspflicht für die ausländischen Familienangehörigen von Spätaussiedler/innen nicht.

Der Kostenbeitrag für einen Kursabschnitt wird zum Beginn eines Kursabschnitts beim Träger entrichtet. Dies entspricht in einem Kursabschnitt bis zu 100 Euro, bei entschuldigten Fehlzeiten schmälert sich der Betrag entsprechend. Über einen ganzen Integrationskursverlauf hinweg zahlt ein nichtbeitragsbefreiter Teilnehmer/innen somit bis zu 630 Euro. Über die Zahl, wie viele eigenbeitragsbefreite Teilnehmer/innen am Integrationskursprogramm partizipieren, liegen seitens des BAMF leider keine validen Daten vor. In den Annahmen, die das BAMF gemäß der jährlichen Teilnehmerförderung in den Haushaltstiteln für 2006 getroffen hat, bewegt sich der prozentuale Anteil von Eigenbeitrags-Befreiten jedoch um 54%.

Die Frage, ob kursinduzierte Kosten für (potenzielle) Teilnehmer/innen, also bspw. der selbst zu entrichtende Kostenbeitrag von 1 Euro pro Kursstunde, eher motivierend oder abschreckend wirken, kann nicht einheitlich beantwortet werden. Aufgrund der Vor-Ort-Analysen muss festgestellt werden, dass dies in hohem Maße von den einzelnen Teilnehmer/innen abhängig ist. Insgesamt kann durch die Interviews mit Kursträgern und Teilnehmer/innen die Tendenz festgestellt werden, dass die Investition von 630 Euro für viele Teilnehmer/innen durchaus eine hohe Relevanz hinsichtlich ihrer Teilnahmeentscheidung hat, da sie tendenziell aus sehr niedrigen Einkommensbereichen stammen. Vor dem Hintergrund der Teilnehmerzahlen und vor allem ihrer Struktur scheint die Investition jedoch bei ausreichender intrinsischer Motivation vertretbar.

Durch die Vor-Ort-Analyse konnte festgestellt werden, dass insbesondere für Geringverdiener im gegenwärtigen System ein ausgesprochen geringer Anreiz zur Kursteilnahme besteht. Die Zielgruppe, die keine Leistungen nach SGB II bezieht, somit nicht von der Eigenbeitragsbefreiung profitiert und dennoch nur über ein ähnlich hohes oder geringfügig höheres Einkommen verfügt, trifft die volle Kostenlast. Hier stellt eine monatliche Ausgabe von 100 Euro einen bedeutenden Teil des Haushaltseinkommens dar.

#### 3.4.4.2 Kosten für Lehrmaterial

Die Nebenbestimmungen zur Durchführung von Integrationskursen sehen im Punkt 2.2 vor, dass für Lernmaterial, das vom Kursträger zur Verfügung gestellt wird und bei dem/der Teilnehmer/in verbleibt, eine „angemessene Kostenerstattung mit dem Teilnehmer vereinbart“ werden kann. Eine Verpflichtung der Kursträger für die Kostenübernahme von Lehrmaterial besteht allerdings nicht.

Aus den Vor-Ort-Analysen ging hervor, dass in der Praxis lediglich jeder Achte der besuchten Kursträger die Lehrmittel überhaupt zur Verfügung stellt. Dies geschieht primär aus altruistischen Motiven. Bei über 90% der untersuchten Kursträger tragen die Teilnehmer/innen zur erfolgreichen Teilnahme am Kurs die Kosten der Lehrbücher selbst. Diese verbleiben ebenfalls bei ihnen und können somit als Nachschlagewerke nach dem Kurs Verwendung finden.

Pro Modul entspricht dies etwa kursinduzierten Kosten von ca. 10 Euro pro Teilnehmer/in. Über den gesamten Kurs hinweg entstehen dem Teilnehmendem somit Kosten von etwa 60 Euro für Lehrmaterial. In den Vor-Ort-Analysen konnte diesem überschaubaren Betrag keine nennenswerte Relevanz hinsichtlich einer potenziellen Demotivation der Teilnehmer/innen entnommen werden.

#### 3.4.4.3 Fahrtkosten

Gemäß der Integrationsverordnung kann für von der Ausländerbehörde verpflichtete Teilnehmer/innen nach § 44a Abs. 1 Nr. 2 des Aufenthaltsgesetzes bei einem fehlenden ortsnahen Kursangebot durch einen Fahrtkostenzuschuss der Kurs zumutbar erreichbar gemacht werden (§ 4 Abs. 3 IntV). Ein Fahrtkostenzuschuss kann vom Bundesamt gewährt werden.

Das BAMF gewährte gemäß § 4 Abs. 3 S. 6 IntV im ersten Halbjahr 2006 ca. 1.059 beantragte Fahrtkostenzuschüsse, welche Kosten von ca. 205.000 Euro verursachten. Umgerechnet erhielten die bezuschussten Teilnehmer/innen somit jeweils ca. 200 Euro für die sechs Monate (entspricht der ungefähren Laufzeit eines Vollzeitkurses) bzw. entsprechend ca. 30 Euro monatlich als Fahrtkostenzuschuss. Neben dem Zuschuss des BAMF gibt es in einigen Regionen darüber hinaus für die ALG-II-Empfänger/innen die Mög-

lichkeit, einen Fahrtkostenzuschuss durch die Arbeitsagentur zu erhalten (§ 16 Abs. 1 SGB II iVm. § 77 ff. SGB III).

Die Gewährung von Fahrtkostenzuschüssen erfolgt regional in unterschiedlichem Maße. Dies ist auf unterschiedliche regionale Gegebenheiten, aber auch auf unterschiedliche Aufgabenwahrnehmung durch die Regionalkoordinatoren sowie unterschiedliche Unterstützung der Arbeitsagenturen mit Sozialtickets zurückzuführen. Während in einigen Städten das im ALG II bereits enthaltene Sozialticket als Fahrtkostenersatz für Leistungsbezieher/innen nach SGB II angegeben wurde, wurde in anderen Städten zwischen der lokalen ARGE und dem Regionalkoordinator über eine Erstattung verhandelt.

In Bezug auf die Teilnehmer/innen und ihre Zugangsmöglichkeiten zu einem Integrationskurs kann festgehalten werden, dass durch die gegenwärtig verhältnismäßig geringe Erstattung der Fahrtkosten die Teilnahme erschwert wird. So haben gemäß der Teilnehmerbefragung gegenwärtig bspw. 81% der Teilnehmer/innen aus Agglomerationsräumen Fahrtkosten. Der Durchschnitt liegt hier zwischen 30 und 60 Euro im Monat. Allein die Fahrtkosten können sich so auf durchschnittlich ca. 300 Euro für die gesamte Kursteilnahme belaufen. Für die Zielgruppe der Niedrigverdiener stellt dies aus Sicht von Rambøll Management einen Hinderungsgrund dar. In der Wahrnehmung der Teilnehmer/innen ist dieser Grund allerdings als nachrangig einzustufen.

#### 3.4.4.4 Kinderbetreuung

Ein Kinderbetreuungsangebot während des Integrationskurses ist gegenwärtig nur für Spätaussiedler/innen gesetzlich vorgesehen (§ 9 Abs. 1 Satz 4 BVFG). Für die anderen Zielgruppen soll die Kinderbetreuung durch selbstfinanzierte Trägerangebote, den Teilnehmer/innen selbst oder kommunale und sonstige Einrichtungen vorgenommen werden. Die MEBs, die JMDs und die Regionalkoordinatoren sollen an dieser Stelle unterstützen.

Eine Kostenübernahme durch das Bundesamt für eine Betreuungsperson findet statt, wenn mindestens drei Kinder (Ausnahmen möglich) betreut werden, bei denen es sich um Spätaussiedlerkinder unter 14 Jahren handelt, die Eltern bzw. ein Elternteil der zu betreuenden Kinder einen speziellen Integrationskurs nach § 13 IntV absolvieren/absolviert und eine anderweitige Kinderbetreuung von dem/der Kursteilnehmer/in nicht sichergestellt werden kann. Letzteres schließt ein, dass eine Unterbringung in kommunalen oder sonstigen Einrichtungen bzw. der Besuch eines Teilzeitkurses keine geeignete Möglichkeit darstellt. Bei freien Platzkapazitäten (bis zu 12 Kinder pro Betreuungsperson) können auch Kinder anderer Kursteilnehmer/innen aufgenommen werden.

Wie bereits bzgl. der Finanzierung der Fahrtkosten angemerkt, ist auch hinsichtlich der Gewährung von Kinderbetreuung die regionale Handhabung in den Außenstellen sehr unterschiedlich. Während in einigen Städten grund-

sätzlich keine Bewilligung stattfindet, findet in anderen „aufgrund regionaler Erfordernisse“ die Regelung über die Gruppe der Spätaussiedler/innen hinaus Anwendung. In letzterem Fall werden sowohl für Frauen- als auch für Elternkurse quasi automatisch die Mittel zur Betreuung zur Verfügung gestellt.

Unabhängig davon zeigte die Untersuchung, dass in etwa der Hälfte der untersuchten Regionen Kinderbetreuung in ausreichendem Maße angeboten wird. Neben der Kinderbetreuungsangebote, die integrationskursfinanziert sind, wird dieses häufig durch kommunale Angebote wie Kinderkrippen bzw. Kindergärten, durch Initiative des Kursträgers oder eine gemeinnützige Einrichtung sichergestellt. In der anderen Hälfte der untersuchten Regionen fehlen Angebote zur Kinderbetreuung, obwohl diese einen wichtigen Faktor für die Teilnahmemöglichkeit von Eltern und insbesondere Frauen darstellt. Dass ca. 62% der Kursteilnehmer/innen Frauen sind (lt. BAMF), unterstreicht die Relevanz dieses Themas.

Ob durch fehlende Kinderbetreuung der Zugang zu den Integrationskursen erschwert wird, kann anhand der Befragungen der Kursträger und Teilnehmer/innen eingeschätzt werden: 32% der befragten Teilnehmer/innen benötigen bereits im gegenwärtigen System Kinderbetreuung. 39,5% der Kursträger gaben als einen der häufigsten Gründe zum Abbruch eines Integrationskurses das Fehlen von Kinderbetreuung an. 70,5% der Kursträger gaben zudem als häufigen Grund „Schwangerschaft der Kursteilnehmerin“ an. Wichtigstes Ergebnis in diesem Zusammenhang ist die Aussage von ca. 24% der Kursträger, die gegenwärtig keine Betreuung anbieten können, diese allerdings für ihre Teilnehmer/innen benötigen würden.

#### 4. Internationale Vergleichsstudie

Im Rahmen der internationalen Vergleichsanalyse hat Rambøll Management die Integrationsprogramme der vier Länder Österreich, Niederlande, Dänemark und Schweden komparativ untersucht.<sup>71</sup> Ziel der vergleichenden Komponente der Evaluation war es, aus Erfahrungen und Systemen anderer Länder für die Weiterentwicklung des deutschen Systems zu lernen. Neben der Generierung eines allgemeinen Überblicks über die jeweiligen Systeme lag der Fokus auf den allgemeinen Analyseaspekten der Evaluation: Kursdurchführung, Verfahren und Finanzierung. Innerhalb dieser allgemeinen Analyseaspekte lag der Schwerpunkt der Betrachtung auf den Bereichen des deutschen Systems, die besonders in der Diskussion stehen und in denen verstärkt über eine Weiterentwicklung bzw. Veränderung nachgedacht wird. Diesbezüglich sollen aus den untersuchten Ländern Lösungen dargestellt werden, die (in angepasster Form) auch auf Deutschland übertragbar wären.<sup>72</sup> Dies sind die im Folgenden aufgeführten Aspekte:

- Zielniveaus und Zielerreichung der Integrationsprogramme, hier insbesondere Stundenumfang, das zu erreichende Niveau und der Abschlusstest
- Sicherung der Maßnahmenqualität
- Das Finanzierungssystem, also Form der Finanzierung und Finanzierungsverfahren
- Anreizsysteme für Kursträger, Teilnehmer/innen und andere an der Umsetzung der Kurse beteiligte Akteure

In den folgenden Abschnitten werden die untersuchten Länder zunächst bezüglich ihrer integrationspolitischen Rahmenbedingungen und der Struktur der Systeme beschrieben. Dies dient dem besseren Verständnis der Möglichkeiten und Grenzen der einzelnen Systeme. Anschließend werden die (oben dargestellten) zentralen Analysepunkte vertiefend und länderübergreifend dargestellt.

Im Rahmen der Analyse wurde für jedes Land zunächst eine Auswertung von relevanten Daten und Dokumenten vorgenommen, im Anschluss wurden persönliche und telefonische Interviews mit Expert/innen u. a. aus Ministe-

---

<sup>71</sup> Sowohl in Österreich als auch in den Niederlanden wurden die bestehenden Gesetzesgrundlagen in jüngerer Vergangenheit überarbeitet bzw. komplett verändert. In Österreich ist die neue Verordnung seit dem 1. Januar 2006 Kraft, in den Niederlanden wird das neue System zum 1. Januar 2007 eingeführt. Die gemachten Angaben beziehen sich (wenn nicht anders vermerkt) ausschließlich auf die neuen Bestimmungen. Entsprechend kann für diese Länder noch nicht auf einen breiten Erfahrungsschatz mit dem neuen System zurückgegriffen werden.

<sup>72</sup> Entsprechend wurden in den einzelnen Systemen nur solche Aspekte vertiefend betrachtet (und im Folgenden auch nur dargestellt), die auch auf Deutschland übertragbar wären. So könnte aus Teilnehmersicht ein Zielniveau C1 ohne eine kontingentierte Stundenzahl bei voller Übernahme der Kosten durch den Zentralstaat (wie in Dänemark teilweise der Fall) zwar wünschenswert sein, wäre aber nicht finanzierbar. Gleiches gilt für Finanzierungssysteme zwischen Zentralstaat und Gemeinden, die aufgrund des politischen Systems in Deutschland nicht übertragbar sind.

rien, Kommunen und Wissenschaft der jeweiligen Länder geführt.<sup>73</sup> In den Länderstudien zu Dänemark und Schweden griff Rambøll Management dabei auch auf die von unseren dänischen und schwedischen Kollegen durchgeführten Evaluationen der dortigen Systeme zurück.

#### 4.1 Kurzzusammenfassung der Integrationsprogramme

Im Folgenden werden die Integrationsprogramme von Österreich, der Niederlande, von Dänemark und Schweden skizziert. In standardisierter Form soll dem Leser so die Möglichkeit eines Vergleichs und ein Referenzrahmen für die später folgende Detaildiskussion gegeben werden.

##### 4.1.1 *Das System in Österreich*

Österreich hat bei etwa 8,2 Millionen Einwohnern/innen einen Ausländeranteil von neun Prozent. Die meisten Ausländer/innen kommen aus dem ehemaligen Jugoslawien und der Türkei.

Zentral für die österreichische Ausländer- und Integrationspolitik ist das 1993 erstmals verabschiedete „Fremdengesetz“, das 1997, 2002 und zuletzt 2005 novelliert wurde. Die letzte, am 1. Januar 2006 in Kraft getretene Novellierung beinhaltet u. a. eine inhaltliche Trennung des Fremdengesetzes in ein Fremdenpolizeigesetz und ein Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG), in dem auch die Integrationskurse geregelt sind sowie eine qualitative und quantitative Ausweitung der Integrationsvereinbarung. Auch die Integrationskurse selbst wurden modifiziert: Die Stundenzahl wurde von 100 auf 300 Stunden und das zu erreichende Niveau von A1 auf A2 erhöht. Außerdem gibt es nun einen vorgelagerten Alphabetisierungskurs im Umfang von 75 Stunden. Ziel der Sprachkurse ist die „Erlangung der Befähigung zur Teilnahme am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in Österreich.“<sup>74</sup> Verpflichtend im Rahmen der Integrationsvereinbarung sind die Sprachkurse für Neuzuwander/innen mit Niederlassungs- oder Aufenthaltstitel.<sup>75</sup> Dabei haben nach der neuen Gesetzgebung nur noch Familienan-

---

<sup>73</sup> Konkret wurde dabei mit Vertreter/innen der folgenden Institutionen und Einrichtungen gesprochen: in Österreich mit dem Österreichischen Integrationsfonds, dem Innenministerium und einem Kursträger; in den Niederlanden mit dem Justizministerium, einer Integrationsbeauftragten, der Zertifizierungsstelle und zwei Universitäten; in Dänemark mit dem Integrationsministerium, einem Vertreter der Kommunen und einem Kursträger und in Schweden mit der Integrationsbehörde, der Kommune Malmö und einem Kursträger. Die vollständige Liste mit allen Gesprächspartnern/innen und Einrichtungen findet sich im Anhang.

<sup>74</sup> Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, Art. 4 § 14.

<sup>75</sup> Eine Verpflichtung von sog. „Bestandsausländern“ findet dagegen nicht statt, weil Unklarheiten bzgl. möglicher Sanktionen und deren Verstoß gegen die Menschenrechte bestehen. Diese können nur auf freiwilliger Basis als Selbstzahler/innen an den Kursen teilnehmen.

gehörige einen Anspruch auf einen Gutschein, d. h. eine (halb-)staatliche Förderung, alle anderen müssen den Kurs komplett selber finanzieren.<sup>76</sup>

<b>Fact-Sheet: Österreich</b>	
1. Integrationskurse seit ...	In der aktuellen Form seit 2006 (Novellierung des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes)
2. Zielgruppe(n)	Neuzuwander/innen mit Niederlassungs- oder Aufenthaltstitel
3. Gesamtbudget für die Integrationskurse pro Jahr	Abhängig von den tatsächlichen Teilnehmerzahlen
4. Finanzierung	Durch den Bund und die Teilnehmer/innen
5. Finanzierungsform	Gutscheinsystem (für Familienangehörige): Teilnehmer/innen müssen den Kurs vorfinanzieren und erhalten nach erfolgreichem Abschluss des Alphabetisierungskurses innerhalb von einem Jahr und dem erfolgreichen Abschluss des Sprachkurses innerhalb von zwei Jahren bis zu 50% erstattet. Neuzuwander/innen, die keine Familienangehörigen sind, müssen den Kurs komplett selber finanzieren.
6. Umsetzung durch ...	Österreichischer Integrationsfonds (ÖIF), Niederlassungsbehörden, Kurs-träger
7. Umfang der Sprachkurse	300 Stunden Sprachkurs plus ggf. 75 Stunden Alphabetisierungskurs
8. Angestrebtes Sprachniveau	A2 (GERR)
9. Umfang der Orientierungskurse	Im Sprachkurs enthalten
10. Zulassung der Kursträger	Der ÖIF ist für die Zulassung der Kursträger verantwortlich. Kriterien für die Zulassung sind: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Institution der Erwachsenenbildung, seit mind. 2 Jahren DaF-Unterricht</li> <li>• Institution der Erwachsenenbildung, Anerkennung der Institution als förderwürdige Einrichtung</li> <li>• Institution der Erwachsenenbildung, die seit mind. 2 Jahren mit der Beratung, Unterstützung und Betreuung von Fremden befasst sind und aus öffentlichen Mitteln gefördert werden</li> <li>• Private oder humanitäre Einrichtungen, die seit mind. 5 Jahren mit der Betreuung etc. befasst sind und auch Kompetenzen zur Sprachvermittlung besitzen</li> <li>• Gesetzlich anerkannte Kirchen und Religionsgesellschaften, die mit der Beratung, Unterstützung und Betreuung von Fremden befasst sind</li> </ul>
11. Qualifikation der Lehrkräfte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abgeschlossene DaF/DaZ-Ausbildung, mind. 1 Jahr Unterrichtserfahrung</li> <li>• Lehrberechtigung Deutsch (an einer pädagogischen Akademie erworben), mind. 1 Jahr Unterrichtserfahrung</li> <li>• Abgeschlossenes Studium der Germanistik oder einer lebenden Fremdsprache, mind. 1 Jahr Unterrichtserfahrung</li> <li>• 10 Jahre Unterrichtserfahrung</li> </ul>

<sup>76</sup> Siehe auch Kapitel 4.2.3.

#### 4.1.2 *Das System in den Niederlanden*

Die Bevölkerung der Niederlande umfasst 16,3 Millionen Einwohner/innen, der Ausländeranteil liegt bei 4,3%. Insgesamt sind 19% der Bevölkerung ausländischer Herkunft. Zu den wichtigsten Herkunftsländern zählen die Türkei, Surinam, Marokko, die niederländischen Antillen sowie Aruba.

Eine systematische Integrationspolitik begann in den Niederlanden in 1996 mit der Einführung des Gesetzes „Regelung Integration Neuankömmlinge“ (RIN), das Integrationsverträge auf freiwilliger Grundlage einführt und Eingliederungsprojekte in Städten und Gemeinden entstehen ließ. Aufgrund der geringen Beteiligung der Neuzuwander/innen an diesen Projekten wurde 1998 das Gesetz „Wet Inburgering Nieuwkomers“ (WIN) erlassen, das Neuzuwander/innen zur Teilnahme an Integrationsprogrammen verpflichtete. In 2005 erfolgten dann die ersten Vorschläge zur Novellierung des WIN. So wurde die durchschnittliche Stundenzahl von 600 Stunden als zu starr angesehen, das mit dieser Stundenzahl angestrebte Sprachniveau (B1) stellte sich als zu hoch heraus und viele Kursteilnehmer/innen erschienen unregelmäßig zum Unterricht, ohne dass man dieses Fehlen sanktionieren konnte.<sup>77</sup> Vor diesem Hintergrund wurde eine Novellierung des WIN-Gesetzes verabschiedet, die zum 1. Januar 2007 in Kraft treten wird.

Nach diesem kommenden Integrationsgesetz der Niederlande sind alle Neu- und Altzuwander/innen, die keine achtjährige niederländische Schulbildung nachweisen können und zwischen 16 und 65 Jahre alt sind, verpflichtet, einen Integrationskurs zu belegen.<sup>78</sup> Neuzuwander/innen müssen schon in ihrem Herkunftsland in einem Test niederländische Sprachkenntnisse auf dem Niveau A1-minus (GERR) und Landeskenntnisse nachweisen, was als Voraussetzung für die Einwanderung dient. Darüber hinaus haben sie nach der Einwanderung 3,5 Jahre Zeit, das Examen der Integrationskurse (Sprachniveau A2 GERR) abzulegen. Altzuwander/innen haben diese Pflicht innerhalb von fünf Jahren zu erfüllen. Spezielle Zielgruppen im Rahmen des Systems stellen Ausländer/innen, die Arbeitslosengeld oder Sozialhilfe beziehen, Eltern mit Kindern unter 18 Jahren und religiöse Repräsentanten dar.<sup>79</sup> Während die Gemeinden für die speziellen Zielgruppen entsprechende (Sprach-)Kurse auf dem freien Markt einkaufen müssen, sind die übrigen Teilnehmer/innen selbst dafür verantwortlich, sich einen Kursträger zu suchen. Für

---

<sup>77</sup> Es gab verschiedene Evaluationen und Berichte zu der Umsetzung des WIN. Zentral ist hier die Studie von Regioplan OAI (2002): „Verscheidenheid in Integratie - Evaluatie van de effectiviteit van de WIN. Eindrapport.“ Eine der zentralen Aussagen war, dass nur etwa 40 % der Teilnehmer/innen das als Mindestniveau angesehene Ziel „Level 2“ des CITO-Test (in etwa analog zu B1 GERR) erreicht hatten.

<sup>78</sup> Ausgenommen hiervon sind Menschen mit Migrationshintergrund, die bereits die niederländische Staatsbürgerschaft besitzen. Während einer Übergangsregelung in 2007 haben sie die Möglichkeit, freiwillig an den Kursen teilzunehmen, über Regelungen ab 2008 muss noch entschieden werden.

<sup>79</sup> In der neuen Gesetzgebung sind v. a. schwer erreichbare, isolierte Frauen, die im Rahmen von Familiennachzug oder einer Heirat in die Niederlande gekommen sind und häufig durch die Kinderbetreuung ans Haus gebunden sind, eine spezielle Zielgruppe (Schweizerische Flüchtlingshilfe 2006: 21).

die arbeitslosen Ausländer/innen sind die Sprachkurse darüber hinaus in der Regel Teil eines sog. „Dualen Systems“, in dem Sprachkurse und Praktika zur Vorbereitung auf bzw. Integration in den Arbeitsmarkt kombiniert werden.

Gestützt wird das neue System auch auf eine Datenbank, die aktuell in sechs Gemeinden als Pilotprojekt getestet wird und zwei zentrale Funktionen erfüllen soll. Zum einen sollen hier alle Ausländer/innen erfasst werden, damit die Gemeinden die Integrationspflichtigen auf dieser Basis zu den jeweiligen Kursen verpflichten können, zum anderen soll die Datenbank auch als Koordinierungsinstrument dienen, durch das sich die Gemeinden über den Stand der Teilnehmer/innen im Kurs informieren (z. B. nach Umzug von Teilnehmer/innen) oder Nachweise über das erreichte Sprachniveau nach der vorgegebenen Zeit von den Integrationspflichtigen einfordern können.<sup>80</sup>

<b>Fact-Sheet: Niederlande</b>	
Integrationskurse seit ...	In der neuen Form ab 1. Januar 2007
Zielgruppe(n)	Neu- und Altzuwander/innen zwischen 16 und 65 Jahren, die keine 8-jährige niederländische Schulbildung nachweisen können und kein niederländisches Diplom haben. „Spezielle Zielgruppen“ sind Ausländer/innen, die Arbeitslosengeld oder Sozialhilfe beziehen, Eltern und hier v. a. Frauen mit Kindern unter 18 Jahren und religiöse Repräsentanten (diese Gruppen gelten als besonders integrationsbedürftig)
Gesamtbudget für Integrationskurse (pro Jahr)	Es stehen 270 Mio. Euro für die Eingliederung von Integrationspflichtigen zur Verfügung: 50 Mio. für Neuzuwander/innen, 185 Mio. für Altzuwander/innen und 35 Mio. für Teilnehmer/innen, die freiwillig an den Kursen teilnehmen. <sup>81</sup>
Finanzierung	Durch den Zentralstaat, die Gemeinden und die Teilnehmer/innen
Finanzierungsform	Teilnehmer/innen müssen die Kurse vorfinanzieren (erhalten bei Bedarf dafür einen speziellen Kredit) und bekommen nach erfolgreichem Abschluss bis zu 70% des Geldes zurück. Die speziellen Zielgruppen müssen nur einen Eigenbeitrag von 270 Euro leisten, den Rest übernimmt der Staat.
Umsetzung durch ...	Zentralstaat, Gemeinden, IB-Groep, Kursträger
Umfang der Sprachkurse	Eine Stundenzahl ist nicht vorgegeben. Wichtig ist das Erreichen von A2
Angestrebtes Sprachniveau	Neuzuwander/innen: Mündlich und schriftlich A2 Altzuwander/innen: mündlich A2, schriftlich A1
Umfang der Orientierungskurse	Es bleibt den Trägern überlassen, ob sie Informationen zu Gesellschaft, Politik etc. in die Sprachkurse integrieren oder gesondert anbieten.
Zulassung der Kurs-träger	Träger müssen sich durch ein spezielles Gremium zertifizieren lassen. Die Zertifizierung ist zunächst eine „vorläufige Zertifizierung“ und wird dann

<sup>80</sup> Im Rahmen der Entwicklung der Datenbank hat sich ein spezielles Gremium mit Fragen des Datenschutzes befasst. Denn auch wenn die Datenbank der Kooperation zwischen Gemeinden, Ausländerbehörden, dem Kreditinstitut etc. (also den an der Umsetzung beteiligten Akteure) dienen soll, haben nur bestimmte Mitarbeiter/innen aus den Gemeinden und eines zentralen Institutes Zugriff auf die Daten.

<sup>81</sup> <http://www.inburgering.net/pmi/rol/vragen/index.html>. Letzter Zugriff am 8.12.2006.

	nach 12 Monaten ggf. in eine endgültige Zertifizierung umgewandelt.
Qualifikation der Lehrkräfte	Durch das Zertifizierungsgremium werden keine Qualifikationen für die Lehrkräfte vorgeschrieben. Die Träger müssen die Gründe für ihre Wahl der Lehrkräfte darlegen und jährlich deren Leistung bewerten.

#### 4.1.3 *Das System in Dänemark*

Dänemark hat 5,4 Millionen Einwohner/innen, von denen 8,2% Ausländer/innen und deren (in Dänemark geborenen) Nachkommen sind.<sup>82</sup>

1999 wurden die Integrationsbemühungen erstmals gebündelt und in einem Integrationsgesetz gesetzlich geregelt. Dieses sah neben der Initiierung eines dreijährigen Einführungsprogramms für neu Eingewanderte auch die Regelung der Wohnsituation der Flüchtlinge, die Errichtung von lokalen Integrationsräten und Räten für ethnische Minoritäten auf nationaler Ebene und die Übertragung der Integrationsbemühungen an die Gemeinden vor. Diese haben seitdem die vollständige Verantwortung für die Integrationskurse, was auch die Zulassung und Kontrolle der Kursträger beinhaltet. 2001 kam es zu einer Änderung des Ausländergesetzes, was eine gezieltere Steuerung der Zuwanderung, eine Verschärfung der Zuwanderungsbedingungen für Familienangehörige, eine Beschränkung der Zuwanderung von Flüchtlingen und eine verstärkte Anwerbung von Arbeitsmigrant/innen zum Inhalt hatte. Zentral für die aktuelle Ausgestaltung der Integrationsmaßnahmen in Dänemark ist das Gesetz über Dänischunterricht für erwachsene Migrant/innen, das im Detail das Angebot der Dänischkurse regelt und bereits 1999 zusammen mit dem Integrationsgesetz in Kraft trat und 2002 sowie 2004 modifiziert wurde. 2002 wurde die Durchführung der Sprachkurse auch für private Anbieter geöffnet, nachdem bis dato kommunale Einrichtungen ein Monopol besessen hatten. In 2004 kam es dann zu weiteren Änderungen, die zu mehr Flexibilität und mehr Effizienz führen sollten. Hierzu gehörten u. a. die Integration des „Landeskundekurses“ (in etwa vergleichbar mit dem Orientierungskurs in Deutschland) in den allgemeinen Sprachkurs, da sich hierdurch Synergieeffekte zwischen Sprache und Orientierung v. a. hinsichtlich der beruflichen Integration erhofft wurden sowie die Verpflichtung von Kursträger zu mehr Flexibilität, was bspw. das Angebot von Sprachkursen in den Räumlichkeiten von großen Arbeitgebern umfasste, damit auch berufstätige Migrant/innen an den Kursen teilnehmen können.

Dabei sind die „Dänisch- und Landeskundekurse“, die mit den deutschen Integrationskursen vergleichbar sind, Teil eines breiter angelegten dreijährigen Einführungsprogramms, das darauf abzielt, den Zuwander/innen den Zugang zum Arbeitsmarkt oder zu einer weiterführenden Ausbildung zu ermöglichen. Die in diesem Zusammenhang vorgesehenen Maßnahmen umfas-

---

<sup>82</sup> In Dänemark gilt eine Person als dänisch, wenn mindestens ein Elternteil die dänische Nationalität hat und in Dänemark geboren ist. Dabei ist es unerheblich, ob die Person selbst die dänische Nationalität hat oder in Dänemark geboren ist (Schweizerische Flüchtlingshilfe, 2006:25).

sen Beratung und Qualifizierung im Hinblick auf die Teilnahme am Arbeitsmarkt, Praktikum in einem privaten Unternehmen oder einer öffentlichen Institution sowie Lohnzuschüsse (der Gemeinden) an Arbeitgeber/innen für die Anstellung in einem privaten Unternehmen oder einer öffentlichen Institution. Zielgruppe sind alle eingewanderten Personen und Flüchtlinge über 18 Jahre, die eine Aufenthaltsbewilligung erhalten, wobei im Programmumfang zwischen Sozialhilfeempfänger/innen und Selbstversorger/innen unterschieden wird.<sup>83</sup>

<b>Fact-Sheet: Dänemark</b>	
1. Integrationskurse seit ...	Integrationsgesetz seit 1999
2. Zielgruppe(n)	Alle eingewanderte Personen und Flüchtlinge über 18 Jahre, die eine Aufenthaltsbewilligung erhalten (im Rahmen eines Einführungsprogramms) Darüber hinaus können auch „sonstige Teilnehmer/innen“ (z. B. Personen, die sich nur vorübergehend z. B. zu Arbeits- oder Studienzwecken im Land aufhalten) an den Sprachkursen teilnehmen
3. Gesamtbudget für Integrationskurse (pro Jahr)	<u>Für die „sonstigen Teilnehmer/innen“</u> : ca. 29,4 Mio. Euro für die Sprachkurse <u>Für die Teilnehmer/innen des Einführungsprogramms</u> : Die Zuschüsse für die Sprach- und Landeskurse werden nicht isoliert ausgewiesen. Das volle Programm hat ein Budget von 171 Mio. Euro <sup>84</sup>
4. Finanzierung	Vor allem durch den Staat bzw. die Kommunen, zu einem geringen Anteil von den Teilnehmer/innen
5. Finanzierungsform	<u>Für die Teilnehmer/innen des Einführungsprogramms</u> : gratis, die Kommune übernimmt 100% der Kosten. <u>Für die „sonstigen Teilnehmer/innen“</u> : je nach Kommune leisten diese einen kleinen Unkostenbeitrag, die Kommunen tragen jedoch einen Großteil der Kosten. <u>Rückerstattung an die Kommunen durch das Integrationsministerium</u> : Die Ausgaben für das Einführungsprogramm werden zu 75% rückerstattet Für die „sonstigen Teilnehmer/innen“ bekommen die Kommunen 4,80 € pro Dänischunterrichtsstunde rückerstattet. Finanzielles Anreizsystem für die Sprachschulen, die erst dann das nächste Modul bezahlt bekommen, wenn der/die Teilnehmer/in das vorangegangene Modul erfolgreich mit einem Test abgeschlossen hat.
6. Umsetzung durch ...	Die Kommunen, die Kursträger
7. Umfang der Sprachkurse	Durch die individuell unterschiedlichen Zielvorgaben, unterschiedliche Stundenzahl. Bisherige Erfahrungen haben gezeigt, dass die Teilnehmer/innen in etwa 2000 Stunden benötigen, um das für sie festgesetzte Niveau zu erreichen.

<sup>83</sup> Sozialhilfeempfänger/innen erhalten ein Vollzeitprogramm von 37 Stunden pro Woche, das Dänischunterricht (i. d. R. drei Tage die Woche) und Maßnahmen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt (i. d. R. zwei Tage die Woche) umfasst. Selbstversorger/innen, die nicht auf staatliche Leistungen angewiesen sind, erhalten im Rahmen des Einführungsprogramms den Sprachkurs, der für sie kostenlos ist. Zudem können sie nach Absprache mit der Kommune an gewissen berufsbezogenen Maßnahmen teilnehmen, z. B. wenn sie von ihrer Familie unterstützt werden und somit nicht selbst ihren Unterhalt bestreiten können.

<sup>84</sup> Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration 2005c: 105. Die Zahlen beziehen sich auf das Jahr 2005 und sind teilweise Schätzwerte, da das Jahr noch nicht abgeschlossen war.

8. Angestrebtes Sprachniveau	Die Kurse werden auf drei Niveaus und in Modulen mit bestimmten Lernzielen angeboten. Ein einheitliches Zielniveau ist nicht vorgegeben. Jede Stufe strebt verschiedene Sprachniveaus an: Dänisch 1: schriftlich A2, mündlich B1 Dänisch 2: schriftlich B1, mündlich B1-B2 Dänisch 3: nach Modul 5: B2, nach Modul 6: C1
9. Umfang der Orientierungskurse	Die Orientierungskurse sind in den Sprachunterricht integriert, indem man sich mit aktuellen und praxisnahen Themen befasst.
10. Zulassung der Kursträger	Kommunen entscheiden, ob sie das Monopol ihres kommunalen Sprachzentrums aufrechterhalten oder ob und wie viele andere öffentliche oder staatlich anerkannte Bildungsinstitutionen oder private Sprachschulen sie im Rahmen einer Ausschreibung zur Durchführung von Dänischkursen zulässt.
11. Qualifikation der Lehrkräfte	Gefordert ist eine Ausbildung als Lehrer/in in Dänisch als Zweitsprache.

#### 4.1.4 *Das System in Schweden*

Schweden hat eine Bevölkerungszahl von 9 Mio., der Ausländeranteil liegt bei 4,8%. Der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund ist allerdings höher, über 60% der Personen, die nach Schweden migriert sind, besitzen inzwischen die schwedische Staatsbürgerschaft.<sup>85</sup>

Kostenlose Sprachkurse für Zuwander/innen gibt es in Schweden seit 1970. Lag die Durchführung zunächst in den Händen des Staates, sind seit 1986 die Kommunen für das Angebot der sog. „SFI-Kurse“ (Swedish for Immigrants) verantwortlich. 2001 wurde das Finanzierungssystem der Kurse so umgestaltet, dass es den Kommunen mehr Anreize gibt, die Migrant/innen schnell zu einem erfolgreichen Abschluss zu führen.<sup>86</sup> Der Sprachkurs bildet den zentralen Aspekt eines umfassenderen Orientierungsprogramms, welches auf maximal zwei Jahre angelegt ist und innerhalb der ersten drei Jahre des Aufenthalts durchgeführt werden soll. Teilnahmeberechtigt sind prinzipiell alle Zuwander/innen inkl. Flüchtlingen über 16 Jahren ohne Grundkenntnisse der schwedischen Sprache.

Basis für die aktuellen integrationspolitischen Bestrebungen in Schweden ist die Gesetzesvorlage „Sweden, the Future and Diversity – from Immigrant Policy to Immigration Policy“, die eine Wendung von einer Einwanderungs- zu einer Integrationspolitik bedeutete. Ziel der Integrationsbestrebungen ist es, Möglichkeiten zu schaffen, die Individuen befähigen, für sich selbst aufzukommen und am Gesellschaftsleben zu partizipieren, was v. a. eine schnelle Integration in den Arbeitsmarkt beinhaltet. Entsprechend ist auch das oberste Ziel des Orientierungsprogramms die Vorbereitung auf den Ar-

<sup>85</sup> Eine schwedische Besonderheit sind die hohen Einbürgerungszahlen: Mit 9 Einbürgerungen pro 100 Ausländer/innen hat Schweden die höchste Einbürgerungsquote der OECD-Staaten.

<sup>86</sup> Siehe auch Kapitel 4.2.4.

beitsmarkt.<sup>87</sup> Diesen Zielen entsprechend wurde 1998 eine staatliche Integrationsbehörde, das „Integrationsverket“ eingerichtet, dessen Aufgabe vor allem in der Koordination und Verantwortung für die Integrationsmaßnahmen auf nationaler Ebene besteht. Darüber hinaus gibt es seit einigen Jahren das Amt eines besonderen Integrationsministers.<sup>88</sup>

Fact-Sheet: Schweden	
1. Integrationskurse seit ...	In heutiger Form seit 2001
2. Zielgruppe(n)	Prinzipiell alle Zuwander/innen inkl. Flüchtlinge über 16 Jahre
3. Gesamtbudget für Integrationskurse (pro Jahr)	Es gibt kein festes jährliches Budget. Die Kommunen erhalten pro Teilnehmer/in Geld und die Ausgaben sind dementsprechend von der Anzahl der Teilnehmer/innen abhängig.
4. Finanzierung	Staat (nach zwei Jahren durch die Kommune), die Kurse sind für die Teilnehmer/innen kostenlos.
5. Finanzierungsform	Die Kommune bekommt einen festen Betrag pro Teilnehmer/in und angemessener 2-Jahres-Dauer vom Staat überwiesen (in Drei-Monats-Raten). Die Vergütung der Träger erfolgt je nach Kommune sehr unterschiedlich
6. Umsetzung durch ...	Integrationsbehörde, Migrationsbehörde, Arbeitsmarktbehörde, Schulbehörde, Kommune, Kursträger, kommunale Arbeitsämter, kommunale „Empfangsstelle“ für Flüchtlinge
7. Umfang der Sprachkurse	525 Std. à 60 Minuten (als Standardwert – die tatsächliche Stundenzahl kann davon stark abweichen)
8. Angestrebtes Sprachniveau	Unterscheidung von vier Schwedischkursen, die aufeinander aufbauen (Kurs A, B, C und D) sowie drei Studienzweigen, deren Lehrpläne den Unterschieden in Zielen, Hintergründen (z. B. Bildungsgrad, berufliche Erfahrung, Alter) und Lernbedingungen der Teilnehmer/innen gerecht werden sollen. Jeder Studienzweig besteht aus zwei Kursen, die aufeinander aufbauen <sup>89</sup> <ul style="list-style-type: none"> <li>• SFI 1: Kurs A und B</li> <li>• SFI 2: Kurs B und C</li> <li>• SFI 3: Kurs C und D</li> </ul>
9. Umfang der Orientierungskurse	Existiert nicht. Informationen zu Politik, Gesellschaft etc. sind in den Sprachkurs integriert. <sup>90</sup>
10. Zulassung der Kursträger	Die Kommunen entscheiden selbst, an welche und an wie viele Anbieter sie die Durchführung der Kurse übertragen wollen.
11. Qualifikation der Lehrkräfte	Sollten einen Abschluss in „Schwedisch als Zweitsprache“ besitzen.

<sup>87</sup> “The main thrust of the introduction programme in Sweden is to ensure that immigrants have the necessary language skills for entry into the Swedish labour market” (OECD 2004: 17).

<sup>88</sup> Im September dieses Jahres gab es in Schweden Neuwahlen, aus denen die Konservativen als stärkste Kraft hervorgingen und die Sozialdemokraten in der Regierung ablösten. Damit einhergehend wird es einen Politikwechsel auch hinsichtlich der Integrationspolitik in Schweden geben. So soll das „Integrationsverket“ zum 1. Juli 2007 aufgelöst werden. Wer genau dessen Aufgaben dann übernehme soll und welche weiteren Veränderungen es in den nächsten Monaten geben wird, ist zum Zeitpunkt der Berichtslegung noch nicht eindeutig zu sagen.

<sup>89</sup> Diese Einteilung wurde erstmals im Schuljahr 2002/03 umgesetzt. Davor gab es einen Sprachkurs mit nur einem Lehrplan für alle Teilnehmer/innen (Schönwälder 2005: 25).

<sup>90</sup> Zum 1. Januar 2007 sollen diese Bereiche aus dem Sprachkurs ausgegliedert und im Rahmen des allgemeinen Orientierungsprogramms vermittelt werden.

## 4.2 Zentrale Analyseaspekte

Im Folgenden werden eine Reihe der zuvor kursorisch dargestellten Analyseaspekte des internationalen Vergleichs, die aus der Perspektive von Rambøll Management besonders interessante Anregung für die Weiterentwicklung des deutschen Systems bieten, ausführlicher dargelegt. Die Darstellung gliedert sich entlang folgender Aspekte:

- Zielniveaus und Zielerreichung der Integrationsprogramme
- Sicherung der Maßnahmenqualität
- Das Finanzierungssystem, also Form der Finanzierung und Finanzierungsverfahren
- Anreizsysteme für Kursträger, Teilnehmer/innen und andere an der Umsetzung der Kurse beteiligte Akteure

### 4.2.1 Zielniveaus und Zielerreichung der Integrationsprogramme

Zentral für die gegenwärtige Ausgestaltung der Integrationskurse in Deutschland ist das Zielniveau B1 für alle Teilnehmer/innen nach (maximal) 600 Stunden Sprachkurs. In den betrachteten Ländern ist das Zielniveau sehr unterschiedlich und auch die Anzahl der Stunden, innerhalb derer dieses Ziel erreicht werden soll, differiert. In Österreich und den Niederlanden gilt jeweils A2 als zu erreichendes Sprachziel. Hierfür stehen in Österreich maximal 300 Stunden (plus ggf. 75 Stunden Alphabetisierungskurs) zur Verfügung, in den Niederlanden ist die Stundenanzahl offen.<sup>91</sup> In Dänemark und Schweden wird das Zielniveau individuell für jede/n Teilnehmer/in festgelegt (Basis hierfür sind u. a. Vorerfahrung und Bildungsstand) und reicht von A2 bis C1<sup>92</sup>, eine Stundenzahl ist nicht vorgegeben. In Schweden gelten 525 Stunden (à 60 Minuten) als Standardwert, wobei die tatsächlich benötigte Stundenanzahl auch weit darüber liegen kann. Für Dänemark sind verschiedene Experte der Ansicht, dass die Teilnehmer/innen etwa 2.000 Stunden benötigen würden, um das für sie festgelegte Sprachziel zu erreichen.<sup>93</sup>

Für Teilnehmer/innen, die nicht oder nicht in lateinischer Schrift alphabetisiert sind, sind im deutschen System spezielle Alphabetisierungskurse vorgesehen. Die Alphabetisierung findet hier im Rahmen der 600 Stunden statt.

In den Niederlanden und in Dänemark ist die Alphabetisierung ebenfalls Teil des „regulären“ Sprachkursprogramms. Dabei zielt in Dänemark das Niveau „Dänisch 1“ speziell auf die Gruppe der Analphabeten/innen ab. Diese müs-

---

<sup>91</sup> Nach Aussage von Herrn Dr. Snoeken, Mitarbeiter des Justizministeriums der Niederlande, ist der Staat bei seinen Berechnungen bzgl. der Ausgleichszahlungen an die Gemeinden von einer Stundenanzahl von 600 Stunden ausgegangen.

<sup>92</sup> In Schweden wurde früher generell von dem Zielniveau B1 ausgegangen. Allerdings wird dieses durch die individuelle Zielfestlegung für die Teilnehmer/innen aufgeweicht und liegt nun für viele eine Stufe unter B1, nämlich auf A2.

<sup>93</sup> Aussagen von Herrn Gammeltoft, Chief Consultant des Referats für Dänischunterricht des dänischen Integrationsministeriums, und Herrn Aner, Schulleiter bei Ishøj Sprog- und Integrationscenter, einem kommunalen Sprachcenter in Kopenhagen, das rund 1.200 Kursteilnehmer/innen im Jahr betreut.

sen im weiteren Verlauf der Kurse, wie andere Teilnehmer/innen auch, die Tests zwischen den verschiedenen Modulen bestehen. Dagegen gibt es in Österreich ein eigenes Modul „Alphabetisierung“, das 75 Stunden umfasst und dem Sprachkurs vorgelagert ist. In Schweden ist die Alphabetisierung ebenfalls aus dem regulären Sprachkursprogramm ausgelagert. Hier sollen Analphabeten/innen entweder parallel zum Sprachkurs oder davor Alphabetisierungskurse im Rahmen der grundlegenden Erwachsenenbildung besuchen.

Im derzeitigen System ist es die Aufgabe der Kursträger, die Teilnehmer/innen in den Integrationskurs und hier in die adäquate Progressions- und Modulstufe einzuordnen.

In Österreich und in Dänemark obliegt die Einstufung der Teilnehmer/innen ebenfalls den Kursträgern. Diese bestimmen auf Basis eines Einstufungstests die notwendige Stundenzahl (bis zu 300 Stunden für A2), vermerken sie auf dem Gutschein und melden sie dem ÖIF (Österreich) bzw. nehmen in einem Gespräch eine pädagogische Einschätzung der Schulausbildung und der Vorkenntnisse vor und ordnen die Teilnehmer/innen entsprechend der zu erreichenden Ziele in einen Kurs zu (Dänemark).<sup>94</sup> In Schweden wird die Einstufung je nach Kommune entweder von der Kommune selbst oder von dem Kursträger vorgenommen. Auch hier dient die Einstufung der individuellen Zielbestimmung. In den Niederlanden führt die Gemeinde für die speziellen Zielgruppen ein Einführungsgespräch durch. Auf dieser Basis weist sie den Migrant/innen einen entsprechenden Kurs auf dem passenden Lernniveau zu. Für die Einstufung der übrigen Teilnehmer/innen sind die Kursträger zuständig.

In Deutschland sind der Abschlusstest und somit auch der Nachweis von Sprachkenntnissen auf Niveau B1 für die Kursteilnehmer/innen freiwillig, zentrales Kriterium ist die regelmäßige Kursteilnahme.

In Schweden ist die Teilnahme am Abschlusstest für die Teilnehmer/innen ebenfalls freiwillig, allerdings gibt es vertraglich geregelte Ziele für die Kursträger, die dafür sorgen sollen, dass die Teilnehmer/innen tatsächlich zu einem erfolgreichen Abschluss der Kurse geführt werden. Dabei finden die Prüfungen auf dem jeweils für die Teilnehmer/innen vorgegebenen Zielniveau statt. Hierfür haben die Träger teilweise eigene Tests entwickelt, da der national einheitliche Test auf Niveau B1 liegt, sich das im individuellen Entwicklungsplan der Migrant/innen festgelegte Ziel aber auch darunter befinden kann. Dagegen sehen Österreich und die Niederlande, also die Länder, die in der jüngeren Zeit ihr System verändert haben, einen zu bestehenden Test auf dem vorgegebenen Sprachniveau (A2) vor. Zum einen wird den

---

<sup>94</sup> Nach Aussage von Herrn Aner ist die Zuordnung in die unterschiedlichen Module meistens zutreffend, wenn auch nicht 100%ig. In diesen Fällen ist ein Wechsel jedes halbe Jahr möglich. Da aber alle Teilnehmer/innen einen individuellen Lernplan haben, gibt es auch innerhalb der drei Niveaustufen Unterschiede zwischen den Teilnehmer/innen, was sich u. a. darin ausdrückt, dass sie den Test für das nächste Modul zu unterschiedlichen Zeitpunkten ablegen.

Teilnehmer/innen nur bei einem erfolgreich bestandenen Test ein Teil der Kurskosten zurückerstattet und zum anderen ist der erfolgreiche Abschluss des Tests in beiden Ländern Voraussetzung hinsichtlich einer Verlängerung bzw. Veränderung des Aufenthaltstitels. Dieses ist auch für Dänemark der Fall, wobei hier der Abschlusstest auf dem für die Teilnehmer/innen festgesetzten Zielniveau erfolgt.

In Deutschland wird der Abschlusstest beim Kursträger selbst durchgeführt. Dabei können Prüfer/innen der Einrichtung (wenn auch nicht aus dem gleichen Kurs) oder externe Prüfer/innen die Prüfung durchführen.

Auch Österreich, Schweden und Dänemark wird der Abschlusstest beim Kursträger selbst, in Österreich und Schweden auch von den eigenen Lehrkräften durchgeführt. In Österreich soll der der Test allerdings nicht durch die Kursleiter/innen selbst durchgeführt werden, ausdrücklich ausgeschlossen wird dieses aber nicht. Auf Beantragung des Kursträgers kann der Test auch durch externe Prüfer/innen durchgeführt werden. Um Missbrauch vorzubeugen, werden die Korrekturen und Bewertungen der Kursträger nach Zurücksendung der Prüfungsmaterialien stichprobenartig durch den ÖIF kontrolliert. Aufgrund derselben Problematik gibt es auch in Schweden stichprobenartige Kontrollen. In Dänemark findet der Abschlusstest zweimal im Jahr statt (jeweils für Dänisch 1, 2 und 3), wobei der Zeitpunkt der schriftlichen Prüfung vom Ministerium festgelegt wird und landesweit einheitlich ist. Sowohl der schriftliche als auch der mündliche Teil der Prüfung wird von speziellen, durch das Ministerium bestimmten Prüfern/innen durchgeführt. In den Niederlanden besteht der Abschlusstest aus einem praktischen Teil, der von speziell zertifizierten Prüfern/innen durchgeführt und benotet wird sowie aus einem Zentralexamen, das am Computer durchgeführt wird.<sup>95</sup>

Da es den Kursträgern in Deutschland freisteht, Integrationskursteilnehmer/innen zum Abschlusstest anzumelden, gibt es keine validen Daten über Erfolgsquoten hinsichtlich aller Teilnehmer/innen.

Auch für Schweden gibt es aufgrund einer vergleichbaren Ausgestaltung nur wenig gesicherte Aussagen über tatsächliche Erfolgsquoten.<sup>96</sup> In Dänemark

---

<sup>95</sup> Für beide Teile wird eine Bestätigung über das Bestehen ausgestellt. Um ein Diplom zu erhalten, was dann als erfolgreicher Abschluss im Sinne der Verordnung gewertet wird, müssen beide Teile bestanden werden. Wird ein Teil nicht bestanden, kann dieser wiederholt werden. Dabei können die Sprachschulen die Preise für die Prüfung selbst festlegen. Für die speziellen Zielgruppen übernimmt die Gemeinde die Kosten – allerdings nur für den ersten Versuch.

<sup>96</sup> Laut Schönwälder u. a. bestehen in Schweden nur etwa 35 % der Kursteilnehmer/innen den Abschlusstest im vorgegeben Rahmen (2 Jahre), der Rest braucht entweder länger oder bricht den Kurs ganz ab (Schönwälder u. a. 2005). In den Kommunen, in denen die Durchführung der Kurse ausgeschrieben wird, wird sich diese Zahl voraussichtlich nach oben entwickeln. So haben sich die beauftragten Kursträger in der Kommune Malmö dazu verpflichtet, dass 80 % der Teilnehmer/innen den Kurs auch bis zum Ende besuchen und von diesen wiederum 90 % den Abschlusstest erfolgreich bestehen müssen.

haben 2004 rund 92% der Teilnehmer/innen den Test bestanden<sup>97</sup>, aufgrund der möglichen aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen nehmen hier auch fast alle Teilnehmer/innen der Sprachkurse am Abschlusstest teil. Bedingt durch die Umgestaltung der Systeme in Österreich und den Niederlanden gibt es aus diesen Ländern noch keine Erkenntnisse über erfolgreiche Abschlussquoten.

#### 4.2.2 *Sicherung der Maßnahmenqualität*

Die Qualitätssicherung der Integrationskurse wird in Deutschland v. a. durch die Regionalkoordinatoren wahrgenommen. Neben dem Antrag der Kursträger auf Zulassung und deren Überprüfung vor Ort werden kontinuierliche Vor-Ort-Kontrollen von den Regionalkoordinatoren durchgeführt.

Ein in Ansätzen vergleichbares System gibt es nur in Österreich, wo die Kursträger zentral vom ÖIF zugelassen werden (die Zulassung gilt bis zu drei Jahre und kann u. U. auch entzogen werden). Die Kursträger müssen dabei je nach Art der Einrichtung unterschiedliche Anforderungen erfüllen und sollen intern eine Qualitätssicherung durchführen und diese auch dokumentieren. Darüber hinaus sollen sie Verzeichnisse über Lernerfolgskontrollen führen. In Dänemark und Schweden ist es von der Kommune abhängig, ob diese die Kurse von kommunalen Einrichtungen oder privaten Trägern durchführen lässt. Früher wurden die Kurse in beiden Ländern ausschließlich von kommunalen Einrichtungen durchgeführt. Um die Qualität zu steigern und den Preis zu senken, wird im Rahmen von Ausschreibungen inzwischen von immer mehr Kommunen auf private Träger zurückgegriffen. Dabei differieren die Ausschreibungskriterien auch zwischen den einzelnen Kommunen. Neben dem Preis spielen hier vor allem die Fähigkeiten eine Rolle, Kurse für die entsprechenden Zielgruppen<sup>98</sup> bzw. ausreichend Kurse auf den verschiedenen Niveaustufen anzubieten. Darüber hinaus werden die Kursträger in Schweden auch auf eine bestimmte Teilnahme- und Erfolgsquote verpflichtet. In den Niederlanden können sich private Träger durch ein speziell dafür eingerichtetes Gremium zertifizieren lassen. Zertifizierungskriterium ist neben Preis, Stundenzahl in der Woche, Teilnehmer/innen pro Kurs etc. auch die Frage, unter welchen Bedingungen der/die Kursteilnehmer/in oder die Schule den Vertrag kündigen kann und wann ein/e Teilnehmer/in das Recht hat,

---

<sup>97</sup> Im Jahr 2004 hatten sich 8.305 Kursteilnehmer/innen für die Prüfung angemeldet, 7.010 von diesen haben die Prüfungen auch abgelegt. Von diesen haben 6.479 bestanden und 578 sind durchgefallen (Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration 2006a).

<sup>98</sup> In Schweden kann die Kommune einen Kursträger speziell für die Kursdurchführung z. B. für traumatisierte Flüchtlinge zulassen, der dann im Antrag die entsprechenden Qualifikationen nachweisen muss.

sein Geld zurückzufordern. Zudem muss für jede/n Teilnehmer/in ein individueller Vertrag mit individuellen Lernzielen abgeschlossen werden.<sup>99</sup>

Vor-Ort-Kontrollen zur Qualitätssicherung wie in Deutschland gibt es auch in Österreich und in Schweden. Allerdings finden diese i. d. R. seltener als in Deutschland statt. In Österreich, wo der ÖIF für die Vor-Ort-Kontrollen verantwortlich ist, haben in diesem Jahr nur vereinzelt Kontrollen stattgefunden, für die Zukunft sind stichprobenartige Kontrollen bei jährlich etwa 20% der zugelassenen Träger vorgesehen. In Schweden besuchen Vertreter/innen der Schulbehörde, die dort für die Kontrolle zuständig sind, jeden Träger im Durchschnitt alle fünf Jahre. Allerdings führen einzelne Kommunen (z. B. Stockholm) darüber hinaus noch eigene Kontrollen durch.

Die Qualitätssicherung der Kursträger findet in Österreich auch nachfrageorientiert statt: Da die Teilnehmer/innen die Kursträger aber frei auswählen und die Kursträger ihrerseits die Preise frei festlegen können, wird davon ausgegangen, dass sich, neben Vor-Ort-Kontrollen, auch über diesen Weg die Qualität sicherstellen lässt.<sup>100</sup> In Schweden und in Dänemark findet die Qualitätskontrolle neben den formalen Kriterien vor allem über eine Output-Steuerung statt, d. h. die Kursträger werden daran gemessen, wie viele Teilnehmer/innen sie in welcher Zeit zu dem vorgegebenen Ziel führen. Entscheidend ist somit nicht, wie Träger zu bestimmten Ergebnissen kommen, sondern dass sie eine bestimmte Erfolgsquote vorweisen können. Dies ist zentral für die nächste Ausschreibung bzw. Vergabe der Durchführung der Kurse. Ein ähnliches Modell soll auch in den Niederlanden etabliert werden. Die Stiftung, die auch für die Zertifizierung der Träger zuständig ist, wird hier die Abschlussquoten öffentlich machen, um sowohl den Gemeinden bzgl. des „Einkaufs“ von Kursangeboten für die speziellen Zielgruppen als auch den Teilnehmer/innen, die den Kursträger selbst auswählen müssen, eine Hilfestellung zu geben.<sup>101</sup>

#### 4.2.3 *Finanzierungssystem: Finanzierung und Finanzierungsverfahren*

Die Integrationskurse in Deutschland werden vom Bund finanziert: Von der Vergütung pro Stunde von 2,05 Euro übernimmt dieser 1,05 Euro, die Teilnehmer/innen müssen einen Euro dazuzahlen. Ausgenommen von der Zuzahlung sind Spätaussiedler/innen sowie Migrant/innen, die Leistungen nach SGB II oder SGB XII beziehen.

---

<sup>99</sup> [www.blikopwerk.nl](http://www.blikopwerk.nl) (letzter Zugriff: 08.12.2006). Nach Angabe von Fr. Woordes von Keumerk Inburgeren (Blik op werk) haben sie bisher 30 Anfragen für eine Zertifizierung erhalten. Davon kamen 50 % von ROC's und 50 % von privaten Anbietern.

<sup>100</sup> Limitierender Faktor stellt hierbei allerdings das lokale Angebot dar, da es in manchen Orten auch Monopolisten gibt.

<sup>101</sup> Dabei wird die Bestehensquote in Beziehung zu den Lernprofilen der Teilnehmer/innen gesetzt werden. Außerdem ist eine Messung der Zufriedenheit der Teilnehmer/innen vorgesehen, welche durch ein externes Untersuchungsbüro durchgeführt wird. Hierfür müssen die Kursträger eine Excel-Tabelle mit Name, Adresse, Telefon und E-Mail der Teilnehmer/innen erstellen (Blik op werk 2006).

Die Form der Finanzierung ist in den betrachteten Ländern sehr unterschiedlich. In Österreich und in den Niederlanden müssen die Teilnehmer/innen den Kurs komplett selbst vorfinanzieren, berechtigte Personen (Familienangehörige in Österreich, alle Teilnehmer/innen in den Niederlanden) erhalten nach dem erfolgreichen Abschluss innerhalb eines bestimmten Zeitraumes bis zu 50% (Österreich) bzw. 70% (Niederlande) zurück.<sup>102</sup> Allerdings müssen in den Niederlanden spezielle Zielgruppen, die als besonders integrationsbedürftig eingestuft werden, nur einen Eigenbeitrag von 270 Euro zahlen, den Rest übernimmt der Staat. Auch in Dänemark müssen die „sonstigen Teilnehmer/innen“ einen geringen Eigenbeitrag leisten, für die anderen ist der Kurs kostenlos. In Schweden werden die Kurse komplett vom Zentralstaat (bzw. nach zwei Jahren von der Kommune) finanziert.

In den Ländern, in denen die Teilnehmer/innen die Kurse selbst (vor)finanzieren müssen, wurden von Seiten des Staates (Niederlande) oder von Kursträgerseite bzw. einzelnen Kommunen (Österreich) Regelungen getroffen, die den Teilnehmer/innen die Finanzierung ermöglichen sollen. In den Niederlanden können die Teilnehmer/innen einen niedrig verzinsten Kredit bei der IB-Groep<sup>103</sup> beantragen.<sup>104</sup> Das Geld wird nicht an die Teilnehmer/innen ausgezahlt, sondern direkt an den Kursträger überwiesen. Voraussetzung hierfür ist die oben genannte Zertifizierung des Kursträgers. Die Rückzahlungspflicht beginnt i. d. R. sechs Monate nach erfolgreichem Abschlussexamen (dieses wird von dem Kursträger direkt an die IB-Groep übermittelt), wobei bei der Rückzahlung nach dem „Tragkraftgrundsatz“ gehandelt wird, d. h. die Höhe der monatlichen Rückzahlung hängt von den finanziellen Mitteln der Migrant/innen ab. In Österreich haben die Kursträger selbst verschiedene Initiativen ergriffen, um den Teilnehmer/innen die Zahlung zu erleichtern: So teilen Kursträger die 300 Stunden in verschiedene Module, damit die Teilnehmer/innen nicht den ganzen Kurs auf einmal bezahlen müssen, vereinbaren Ratenzahlung oder nehmen nur 50% von den Teilnehmer/innen und vertrauen auf die 50% des Staates nach erfolgreichem Kursabschluss. Zusätzlich gibt es kommunale Regelungen: So übernimmt die Stadt Wien für bestimmte Zielgruppen wie z.B. Jugendliche 45% der Kosten, sodass diese nur fünf Prozent tragen müssen.

---

<sup>102</sup> Um die Kosten nach oben hin zu begrenzen, sind in beiden Ländern Höchstbeträge festgelegt, die den (berechtigten) Teilnehmer/innen erstattet werden. In Österreich sind dieses bis zu 750 Euro für den Sprachkurs (bei erfolgreichem Abschluss innerhalb von zwei Jahren) und 375 Euro für den Alphabetisierungskurs (bei Abschluss innerhalb eines Jahres). In den Niederlanden werden bei erfolgreichem Abschluss innerhalb von 3,5 Jahren (Neuzuwander/innen) bzw. fünf Jahren (Altzuwander/innen) bis zu 3.000 Euro gezahlt. Wurde der Kurs bei einem nicht zertifizierten Träger absolviert, reduziert sich dieser Betrag auf 650 Euro.

<sup>103</sup> Die IB-Groep ist ein selbständiges administratives Organ des niederländischen Ministeriums für Bildung, Kultur und Wissenschaft, dessen Hauptaufgaben in der Finanzierung von Studienmaßnahmen, der Informationsvermittlung und dem Durchführen von Examen bestehen.

<sup>104</sup> Dieser Kredit kann auch von Teilnehmer/innen beantragt werden, die z. B. nach dem erfolgreichen Bestehen von A2 noch bis zu B1 weiterlernen wollen.

In Deutschland erfolgt die Vergütung der Kursträger bundesweit einheitlich. Diese erhalten pro Stunde und pro Teilnehmer/in 2,05 Euro, unabhängig von Teilnehmerzahlen in den Kursen, Progressionsstufe, Modul oder erfolgreichen Abschlussquoten.

Solch einen landesweit gültigen Betrag pro Stunde gibt es in keinem der betrachteten Länder. In Österreich können die Kursträger die Beträge selbst festlegen. Diese haben eine Spannweite von 300 Euro bis 1.800 Euro. Gleiches gilt für die Niederlande, wobei hier noch keine Preise bekannt sind, was u. a. auch in der flexiblen Stundenanzahl begründet liegt. Hier soll innerhalb der ersten beiden Jahre ein Preismonitoring durchgeführt werden. Für die Kurse spezieller Zielgruppen, die die Gemeinde einkaufen muss, werden Verhandlungen über den jeweiligen Preis mit den Kursträgern geführt werden. In Schweden ist der Preis ein Ausschreibungskriterium und differiert entsprechend zwischen den einzelnen Kommunen. Laut eines landesweit tätigen Kursträgers werden je nach Kommune durchschnittlich zwischen 3,70 Euro und 6 Euro pro Stunde und Teilnehmer/in gezahlt.<sup>105</sup> Dabei werden niedrigere Level höher vergütet (pro Teilnehmer/in und Stunde), da sich hier weniger Personen in den Kursen befinden. In Dänemark erhalten die Kursträger einen festen Betrag pro Teilnehmer/in und Modul. Damit ist ihre Vergütung pro Stunde davon abhängig, wie schnell sie es schaffen, die einzelnen Teilnehmer/innen zum erfolgreichen Modulabschluss zu bringen. Je schneller dieses gelingt, desto höher ist der Stundenlohn, umgekehrt sinkt dieser entsprechend, wenn Teilnehmer/innen länger brauchen, um das vorgegebene Ziel zu erreichen. Den unterschiedlichen Lernvoraussetzungen der Teilnehmer/innen wird in diesem System dadurch Rechnung getragen, dass die Module unterschiedlich vergütet werden: Je nach Niveaustufe wurden 2006 zwischen etwa 4.450 und 2.300 Euro pro Modul und Teilnehmer/in gezahlt.<sup>106</sup>

Wie auch in Deutschland erfolgt die Finanzierung in allen betrachteten Ländern teilnehmerbezogen.<sup>107</sup> In Österreich und in den Niederlanden müssen die Teilnehmer/innen den Kurs selbst vorfinanzieren, in Dänemark und in Schweden werden die Kursträger durch die Kommune pro Teilnehmer/in und Modul bzw. pro Teilnehmer/in und Stunde vergütet. Entsprechend unterschiedlich gestalten sich auch die Finanzierungsverfahren. In Bezug auf die Kursträger verlaufen diese in Österreich zwischen den Kursträgern und den Teilnehmer/innen direkt, d. h., die Kursträger ziehen den entsprechenden

---

<sup>105</sup> Diese Kosten liegen weit unter der Berechnung der National Agency for education für das Jahr 2002: Hier werden (von staatlicher Seite) die Kosten pro Teilnehmer/in und Stunde auf 9,50 Euro beziffert (National Agency für Education 2003). Hier scheint sich das Ausschreibungsverfahren bereits kostensenkend ausgewirkt zu haben.

<sup>106</sup> [www.oes-cs.dk/bevillingslove](http://www.oes-cs.dk/bevillingslove) (letzter Zugriff: 1.11.2006). Nach Aussage von Herrn Aner übernehmen die Kommunen bei besonders schwachen Teilnehmer/innen zusätzliche Kosten zu 80 %.

<sup>107</sup> In Schweden findet in einzelnen Kommunen noch eine kursbezogene Finanzierung statt. Für ein besseres Controlling führen aber immer mehr Kommunen eine teilnehmerbezogene Finanzierung ein, die auch Basis in den Ausschreibungsunterlagen ist.

Betrag bei den Teilnehmer/innen ein. Die Teilnehmer/innen mit Gutscheinen bzw. die Kursträger korrespondieren nach erfolgreichem Abschluss des Kurses mit dem ÖIF, der für die Rückzahlung der entsprechenden Beträge zuständig ist. In den Niederlanden ziehen die Kursträger die Kurskosten ebenfalls bei den Teilnehmer/innen direkt ein bzw. erhalten den Betrag von der IB-Groep, falls ein/e Teilnehmer/in nicht über ausreichende finanzielle Mittel verfügt. Die Teilnehmer/innen selbst erhalten nach erfolgreichem Abschluss der Kurse bis zu 70% vom niederländischen Staat erstattet.<sup>108</sup> In Schweden und in Dänemark werden die Kursträger dagegen direkt durch die Kommune vergütet. Während die Kursträger in Dänemark einen festen Betrag pro Modul und Teilnehmer/in erhalten und im Folgenden entsprechend selbst zuständig für die Zielerreichung sind, erhalten die Kursträger in Schweden den in der Ausschreibung vereinbarten Betrag pro Stunde und Teilnehmer/in und müssen im Sinne eines Controllings regelmäßig Bericht an die Kommune erstatten.<sup>109</sup> Die Kommunen erhalten wiederum das Geld vom Staat zurück. In Schweden gibt es dabei eine Pauschale für zwei Jahre (um der Kommune einen Anreiz zu schaffen), in Dänemark erhalten die Kommunen Grundzuschüsse, Programmzuschüsse und Erfolgsbonusse (um auch hier Anreize für die Kommune zu schaffen, das Programm effektiv durchführen zu lassen).

Die Gehälter der Lehrkräfte sind in Deutschland nicht bundesweit geregelt, d. h. es gibt keinen Mindestlohn oder Tarifvertrag. Entsprechend schwanken die Lehrkraftgehälter von unter 10 Euro bis über 25 Euro in der Stunde.

Eine ähnlich große Bandbreite weisen die Gehälter in Österreich auf, wo der Stundenlohn der Lehrkräfte zwischen 10 Euro und 30 Euro in der Stunde variiert. In Schweden schwanken die Gehälter zwischen etwa 2.200 und 3.300 Euro im Monat (aufgrund der überwiegenden Festanstellung werden die Lehrkräfte monatlich bezahlt).<sup>110</sup> In den Niederlanden werden die Lehrkräfte in den ROC's nach einem Kollektivvertrag bezahlt. Alle privaten Sprachschulen zahlen dagegen unterschiedliche Gehälter. Dänemark ist das einzige der betrachteten Länder, in dem die Bezahlung der Lehrkräfte landesweit durch einen Tarifvertrag geregelt ist. Entsprechend werden alle Sprachlehrer nach dem gleichen Tarif bezahlt (wobei die Lohnhöhe u. a. vom Alter abhängig ist), der zwischen 2.950 und 3.750 Euro im Monat liegt.

---

<sup>108</sup> Eine Ausnahme stellen hier die „speziellen Zielgruppen“ dar, die nur einen Eigenbeitrag von 270 Euro leisten müssen.

<sup>109</sup> In der Kommune Malmö ist dieses ein monatlicher Bericht. Die Gesprächspartnerin der Kommune meinte, dass immer mehr Kommunen ihr Konzept übernehmen wollen.

<sup>110</sup> Die Aussagen zu Unterschieden in der Bezahlung zwischen privaten und kommunalen Anbietern differieren zwischen den verschiedenen Gesprächspartnern/innen. Während Frau Hakansson, Verantwortliche für die SFI-Kurse und das Orientierungsprogramm in der Kommune Malmö, gesagt hat, dass die kommunalen Einrichtungen besser bezahlen (2.650 bis 2.760 Euro/Monat in den kommunalen Einrichtungen gegenüber 2.200 bis 2.650 Euro/Monat in privaten Einrichtungen), hat Herr Svenonius, Leiter von Lernia (einer der größten Anbieter von SFI-Kursen in Schweden) in Stockholm, angegeben, dass sie zwischen 2.760 und 3.300 Euro/Monat bezahlen würden. Dieses sei auch nötig, um die besten Lehrkräfte zu erhalten.

#### 4.2.4 Anreizsysteme

In Bezug auf die Teilnehmer/innen wird in Deutschland sowohl mit positiven Anreizen zur Teilnahme bzw. erfolgreichem Kursabschluss als auch mit Sanktionen bei Teilnahmeverstößen gearbeitet. So ist der erfolgreiche Abschluss des Integrationskurses Voraussetzung für den Erhalt einer Niederlassungserlaubnis. Umgekehrt kann sich ein Verstoß gegen die Teilnahmepflicht zum einen negativ auf die Verlängerung der Aufenthaltsgenehmigung auswirken und zum anderen können verpflichteten ALG-II-Bezieher/innen die Leistungen gekürzt werden. Allerdings ist die Wirksamkeit der negativen Sanktionsmöglichkeiten nicht immer gegeben. Darüber hinaus gestaltet sich – wie bereits in Kapitel 3.2.1.5 dargestellt – die Umsetzung zuweilen schwierig. Auch die Wirkung positiver Sanktionen ist bisher gering.

In den betrachteten Ländern gibt es ähnliche Anreize und Sanktionsmöglichkeiten, die aber aufgrund anderer Sanktionsmechanismen zum Teil effektiver sind. Anreize in aufenthaltsrechtlicher Sicht sind die Erleichterung des Verlängerns der unbefristeten Aufenthaltserlaubnis bzw. das Erlangen der Staatsbürgerschaft (Österreich und Dänemark), und es werden auch monetäre Anreize gegeben: So liegt die „Introduction allowance“, die die Teilnehmer/innen des Programms in Schweden erhalten, über dem Sozialhilfesatz. In Österreich erhalten die Teilnehmer/innen nur dann bis zu 50% der Kurskosten erstattet, wenn sie den Kurs innerhalb von zwei Jahren erfolgreich beenden. Auch die bis zu 70%ige Rückzahlung in den Niederlanden ist davon abhängig, ob die Teilnehmer/innen den Kurs in der vorgesehenen Zeit (3,5 bzw. fünf Jahre) erfolgreich abschließen. Auch die Sanktionen betreffen sowohl die aufenthaltsrechtliche als auch die finanzielle Ebene. Sie reichen dabei von der Gefährdung der festen Aufenthaltserlaubnis oder Einbürgerung (Dänemark) bis zum Entzug der Aufenthaltserlaubnis (Österreich) sowie von der Kürzung der „Introduction allowance“ (Dänemark und Schweden) bis hin zu Geldbußen (Niederlande und Österreich).<sup>111</sup> Die tatsächliche Durchsetzung dieser Sanktionen ist allerdings sehr unterschiedlich. Besonders hinsichtlich der aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen stellt sich auch hier die Frage nach der Durchsetzbarkeit und Vereinbarung mit anderen staatsrechtlichen Prinzipien.

In Deutschland gibt es für die Kursträger zurzeit keine Anreize, Kursteilnehmer/innen zu einem möglichst schnellen und erfolgreichen Abschluss der Kurse zu führen.

Solche Anreizsysteme für Kursträger existieren dagegen in Dänemark, Schweden und in den Niederlanden. In Dänemark werden die Kursträger unabhängig von der Stundenzahl pro Modul bezahlt: Je schneller ein/e Teilnehmer/in das Modul erfolgreich abschließt, desto mehr Gewinn macht der

---

<sup>111</sup> Dabei reichen die Bußgelder in den Niederlanden von 250 Euro für das Versäumen des Einbürgerungsgespräches bis zu 1.000 Euro, wenn der/die Einbürgerungspflichtige

Kursträger. Auch bekommen die Kursträger erst dann das nächste Modul bezahlt, wenn ein/e Teilnehmer/in das vorangegangene Modul erfolgreich abgeschlossen hat. In Schweden sind entsprechende Erfolgsquoten die Voraussetzung dafür, dass Träger auch in der nächsten Ausschreibungsrunde wieder berücksichtigt werden. Ähnliche Anreize werden auch in den Niederlanden durch die (geplante) Veröffentlichung von Erfolgsquoten gesetzt.

Darüber hinaus werden in Dänemark und Schweden auch Anreize für die Kommune gesetzt, damit sie möglichst viele Teilnehmer/innen in einem möglichst geringen Zeitaufwand zum Abschluss der Kurse bringen. So gibt es in Dänemark einen Erfolgsbonus von 2.760 Euro, den die Kommunen für jede Person erhalten, die den Sprachkurs innerhalb von drei Jahren erfolgreich absolviert.<sup>112</sup> In Schweden erhalten die Kommunen einen Festbetrag für zwei Jahre.<sup>113</sup> Beendet ein/e Teilnehmer/in das Programm erfolgreich früher, dürfen sie das restliche Geld behalten bzw. für weitere Maßnahmen einsetzen. Umgekehrt bedeutet dieses Modell auch, dass die Kommunen den weiteren Besuch des Sprachkurses selbst finanzieren müssen, wenn ein/e Teilnehmer/in länger braucht.

Eine Übertragbarkeit der internationalen Ansätze auf das deutsche System ist aufgrund verschiedener Strukturen in den Ländern strukturell (und finanziell) nicht immer gegeben.

Welche Ansätze in eine Weiterentwicklung des deutschen Systems einbezogen werden können, wird im folgenden Kapitel 5 „Gutachten über Verbesserungspotenziale bei der Umsetzung“ dargelegt.

---

die Sprachprüfung nicht in der vorgegebenen Zeit ablegt. Dabei liegt die Umsetzung der Sanktionen im Ermessen der Gemeinden.

<sup>112</sup> Um auch einen Anreiz für die gezielte Arbeitsvermittlung zu geben, erhalten die Kommunen zudem etwa 4.140 Euro für jede/n Migrant/in, der/die sechs Monate zusammenhängend in einer regulären Beschäftigung gearbeitet hat (Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration 2005c: 107). Die erfolgsabhängige Bezahlung der Kommunen hat nach Auffassung von Herrn Otte, Integrations Consultant bei der „Kommunernes Landsforening“ (repräsentiert die Kommunen gegenüber der Staat), die Qualität der Integrationsleistungen erhöht und zu einer Professionalisierung beigetragen.

<sup>113</sup> Dieses Geld wird alle drei Monate an die Kommune überwiesen und variiert je nach Alter der Teilnehmer/innen. Außerdem erhalten die Kommunen einen Fixbetrag von etwa 50.000 Euro, unabhängig davon, wie viele Migrant/innen in der Kommune leben. Voraussetzung hierfür ist allerdings ein Vertrag mit der Integrationsbehörde, in welchem festgelegt wird, wie viele Migrant/innen die Kommune aufnimmt, wie viele Orientierungsprogramme sie anbietet etc. Nach Aussage von Monika Geite, Mitarbeiterin der schwedischen Integrationsbehörde (Integrationsverket), haben inzwischen 178 von 290 Kommunen einen solchen Vertrag.

## 5. Gutachten über Verbesserungspotenziale bei der Umsetzung

### 5.1 Einleitung zum Gutachten

Das vorliegende Gutachten basiert auf einer umfangreichen qualitativen und quantitativen Analyse der Umsetzung der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz. Die Erkenntnisse dieser Analysen sind in den vorangegangenen Kapiteln ausführlich dargestellt worden. Im Folgenden wird bei jeder Handlungsempfehlung auf die ausführliche Darstellung der Empirie und jeweiligen Ergebnisse in den entsprechenden Kapiteln verwiesen.

Grundsätzliche Feststellung der Evaluation ist es, dass die **Integrationskurse eine starke qualitative Verbesserung** der deutschen Integrationspolitik darstellen. In ihrer Umsetzung ist es gelungen, Defizite vorheriger Sprachförderungssysteme für Zuwander/innen zu beheben und die verschiedenen vorherigen Instrumente in einem Instrument zusammenzuführen. So wurden Zuständigkeiten gebündelt sowie eine gut strukturierte Förderlandschaft ins Leben gerufen. Das neue System der Integrationskurse hat sich etabliert und bewährt und stellt erstmalig für alle Zuwander/innen eine systematische und qualitativ hochwertige Förderung ihrer Integration dar. Damit ist der Bund auf dem richtigen Weg.

Die kurzfristige Einführung des neuen Systems und die Komplexität der Aufgaben haben aber auch zu einigen noch nicht optimal gestalteten Verfahrensabläufen geführt. Mit der Evaluation liegen nun Erfahrungen vor, welche Systemkomponenten sich bewährt haben und wo sich Verbesserungspotenziale befinden. Um das System weiter zu optimieren, präsentiert das vorliegende Gutachten daher Vorschläge zur Verbesserung der Umsetzung in sieben Handlungsfeldern. In diesen Handlungsfeldern weist das Instrument der Integrationskurse vor dem Hintergrund der politischen Zielsetzung Potenziale zur Optimierung auf.

Innerhalb der einzelnen Handlungsfelder werden **Vorschläge für Veränderungen** aufgezeigt. Um diese Vorschläge nachvollziehbar darzulegen, wird zu jedem Aspekt zunächst der *empirische Befund* aus der Evaluationsphase kurz skizziert. Darauf aufbauend wird ein *Lösungsvorschlag* für die vorangehende Problematik aufgezeigt. Für jeden Lösungsvorschlag werden daraufhin quantitative, qualitative sowie (wo möglich) finanzielle *Folgenabschätzungen* für das System gegeben. Den Abschluss jedes Vorschlags bildet der konkrete Handlungsbedarf in Form einer Liste der wesentlichen empfohlenen *Maßnahmen*, die zur Umsetzung des Lösungsvorschlags und seiner Folgen notwendig wären. Letztere können in einer Optimierung des jetzigen Systems oder auch in grundlegenden Neuerungen zur Verbesserung des Systems bestehen.

### 5.1.1 *Aufbau des Gutachtens*

Die Reihenfolge der dargestellten Handlungsfelder und Verbesserungsvorschläge entspricht einer bewusst angewendeten Logik, die im Folgenden kurz dargelegt werden soll. Darüber hinaus findet innerhalb jedes Handlungsfelds mittels separater Einleitungen eine noch explizitere Einführung statt.

Zentrales Evaluationsergebnis bildete zudem die Erkenntnis, dass bei der Steuerung des Integrationskursprogramms zwar der Kontrolle von kursvorbereitenden und kursdurchführenden Maßnahmen ein hohes Maß an Wichtigkeit zukam, allerdings das Kursergebnis, also das eigentliche Ziel des Programms, nicht ausreichend kontrolliert wurde bzw. werden konnte. Somit steht im **Handlungsfeld 1 „Erfolgskontrolle und Steuerung“** die Schwerpunktverlagerung von verfahrens- auf zielorientierte Erfolgssteuerung im Sinne von modernem, öffentlichem Management im Vordergrund.

Erst durch eine Kontrolle des Kurserfolgs wird eine adäquate Steuerung des Kurserfolgs ermöglicht. Ausgehend von der zielorientierten Steuerung werden in **Handlungsfeld 2** konkrete Vorschläge zu einer „**Steigerung des Kurserfolgs**“ dargestellt. Dies umfasst insbesondere Vorschläge, die die Durchführung der Kurse effektiver und effizienter gestalten. Dabei stehen Maßnahmen zur Erhöhung der Qualität in den Kursen im Vordergrund. In engem Zusammenhang zur Steigerung des Kurserfolgs steht ebenfalls das **Handlungsfeld 3**, da die Evaluationsergebnisse insbesondere eine „**Aufwertung des Orientierungskurses**“ nahe legen.

Auf Basis der erstgenannten Handlungsfelder wird in **Handlungsfeld 4** die Frage aufgeworfen, welche Voraussetzungen zur Steigerung des Kurserfolgs erfüllt werden müssen und somit, wie die „**Sicherstellung eines flächendeckenden und bedarfsgerechten Kursangebots**“ erfolgen kann. Hier spielen insbesondere Verbesserungsmaßnahmen für die Kursträgerzulassung und eine gezieltere Ansprache verschiedener Teilnehmergruppen eine entscheidende Rolle.

Eine einmalige Erlangung des operativen Ziels „ausreichender Sprachkenntnisse“ ist zwar grundsätzlich positiv, allerdings von geringem Wert, wenn diese durch fehlende Anwendung nach kurzer Zeit wieder verblassen und somit das strategische Ziel der Integration nicht erreicht wird. Aus diesem Grund wird in **Handlungsfeld 5** die Frage behandelt, wie die „**Nachhaltigkeit der Integrationskurse**“ verbessert werden kann.

Die derzeitige Umsetzung der Integrationskurse geht mit einem hohen Verwaltungsaufwand auf Seiten der Kursträger und des Bundesamtes einher. Einige der derzeitigen Verfahren sind aus Sicht des Gutachters für die Umsetzung nicht notwendig, andere könnten anders ausgestaltet werden. Als **Handlungsfeld 6** behandelt der Gutachter daher die Vereinfachung von Verwaltungsverfahren.

Die öffentlichen Mittel stellen die Basis für erfolgreiche Steuerung, qualitative Durchführung und Schaffung von adäquaten Voraussetzungen dar. Somit wird in **Handlungsfeld 7** zum einen die Frage nach der ausreichenden Höhe der Finanzierung behandelt. Zum anderen haben die Ausgestaltung eines Finanzierungssystems und die damit einhergehenden Verfahren grundsätzlich auch Auswirkungen auf den Aufwand bzw. bilden Anreize für Verhaltensweisen, die das Programmziel (nicht) fördern. Vor diesem Hintergrund werden konkrete Vorschläge für ein „**zielführendes Finanzierungssystem**“ vorgebracht. Dabei werden verschiedene Alternativen präsentiert und die jeweiligen Vor- und Nachteile für diese benannt.

Zusammengefasst können die zentralen Handlungsfelder des Gutachtens innerhalb des Zusammenspiels des Integrationskurssystems folgendermaßen dargestellt werden:

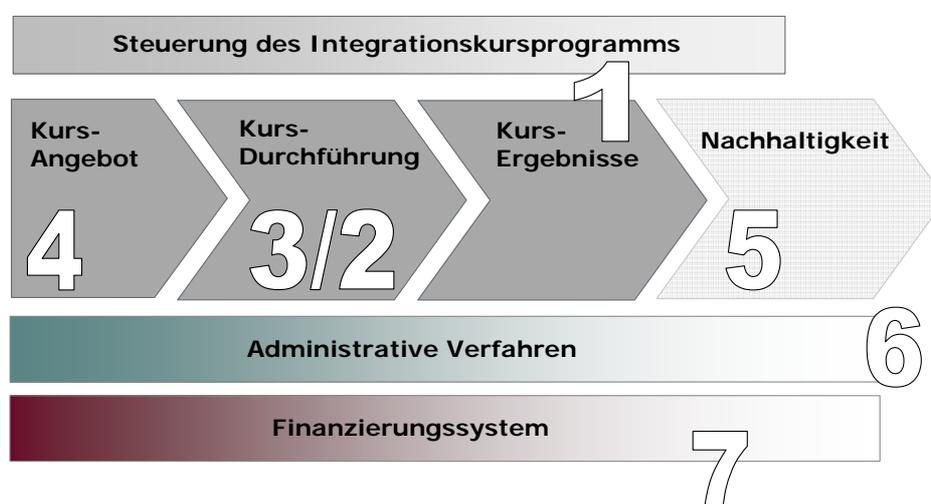


Abb.: Systemskizze des Integrationskursprogramms mit den zentralen Handlungsfeldern

Wie die Grafik und die dort anhand von Ziffern dargestellten Handlungsfelder illustrieren, folgt die Argumentationslogik des neuen Systemansatzes einer entgegengesetzten Steuerungsrichtung. Wo im aktuellen System die Wertigkeit auf der Eingangs- und Verfahrenssteuerung liegt, empfiehlt das Gutachten eine ergebnisorientierte Steuerung: das System wird primär durch die Kontrolle seiner Zielerreichung gesteuert. In den folgenden Handlungsfeldern soll dieser übergeordnete Ansatz in konkrete Handlungsempfehlungen umgesetzt werden.

### 5.1.2 Der Begriff Integrationskurs

Der *Integrationskurs* ist ein feststehender Begriff, der durch seine Etablierung im Aufenthaltsgesetz ein spezifisches Angebot des Bundes zur Förderung der Integration von Zuwander/innen darstellt. In diesem Sinne ist der Integrationskurs ein Grundangebot des Bundes zur Erreichung des Sprachni-

veaus B1 und zur Erlangung von Wissen über Kultur, Geschichte und Recht in Deutschland und basiert auf der Philosophie des Förderns (Unterrichtsangebot) und Forderns (Erwartung des Zielniveaus B1 in einer vorgegebenen Zeit, Eigenbeiträge bei der Finanzierung). Er ist ein eigenständiges und klar definiertes Angebot des Bundes, das unter eindeutig dargelegten Bedingungen umgesetzt wird.

Alle Vorschläge im Rahmen des Gutachtens beziehen sich auf diese Definition des Integrationskurses.

## 5.2 Handlungsfeld 1: Erfolgskontrolle und Steuerung

Zentrales Handlungsfeld des Untersuchungsbereichs stellt aus Sicht von Rambøll Management das Steuerungs- und Controllingssystem der Integrationskurse dar. Der wesentliche Befund an dieser Stelle ist, dass in der gegenwärtigen Konzeption und Umsetzung des Integrationskurs-Programms durch eine Sicherstellung der Qualität bei den „Input-Faktoren“ und den Verfahren eine hohe Zielerreichung hinsichtlich der Ergebnisse der Integrationskurse gewährleistet werden soll (siehe Abbildung unten). „Input“-Faktoren sind bspw. die im Zulassungsverfahren anfänglich geprüfte Qualität der Kursträger, Lehrkräfte und des Lehrmaterials. Die Verfahren der Umsetzung umfassen bspw. die personen- und stundengenaue sowie krankheitsbezogene Meldung von anwesenden Teilnehmer/innen pro Kursmodul.

Der Fokus der administrativen Aufmerksamkeit liegt somit – bedingt durch die übergeordnete Ausrichtung des aktuellen Systems – auf der Kontrolle der Input-Faktoren sowie der Verfahren. Eine Kontrolle der durch die öffentlichen Mittel erreichten Ergebnisse („Erfolgskontrolle“) findet aufgrund des Fokus auf Input- und Verfahrenskontrolle in nicht ausreichendem Maße statt.<sup>114</sup>

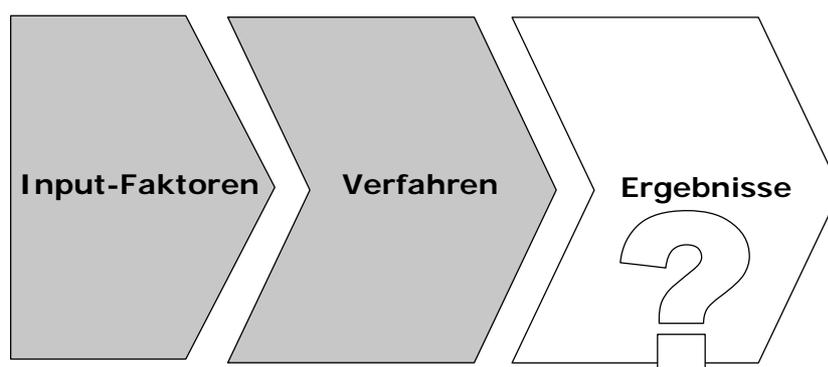


Abb.: Mögliche Kontrollbereiche des Integrationskurs-Programms

**Ohne Kontrolle des wesentlichen Ziels** der Integrationskurse gemäß § 43 Abs. 3 AufenthG („Erlangung ausreichender Sprachkenntnisse sowie <...> Kenntnisse der Rechtsordnung, der Kultur und der Geschichte in Deutschland“) **ist eine erfolgreiche Steuerung des Ziels nicht möglich.** Rambøll Management empfiehlt vor diesem Hintergrund eine grundsätzliche Neuausrichtung in der Form von „Ergebnisorientierung statt Verfahrensorientierung“.

Fundamental für die Steuerung der Integrationskurse ist zudem eine an den Zielen orientierte und darüber hinaus belastbare Datengrundlage. Dies ist in der gegenwärtigen Umsetzung ebenfalls nur in begrenztem Maße gegeben. So liegen bspw. keine gesicherten Daten hinsichtlich der Erfolgsquoten von Integrationskursen bzw. Kursträgern vor.

<sup>114</sup> Andere Länder steuern ihre Integrationsprogramme schon seit längerer Zeit über die Messung von Ergebnissen und Anreizsysteme, welche die Ergebnisse im Sinne des

Wie man in den weiteren Handlungsfeldern sehen wird, die allesamt auf einem konsequenten Controlling aufbauen, kann zudem durch den Wechsel von Verfahrens- auf Ergebnisorientierung erheblicher Arbeitsaufwand auf Seiten der Administration, der durchführenden Organisationen, der Kursträger und der Teilnehmer/innen eingespart werden.

#### 5.2.1 *Verpflichtende Abschlusstests zur Erfolgserfassung*

Das in der Einleitung bereits angeführte Problem, dass ohne eine Kontrolle des Ziels des Integrationskursprogramms im Sinne von § 43 Abs. 3 AufenthG („ausreichende Sprachkenntnisse“) auch keine Steuerung des Programms möglich erscheint, ist an dieser Stelle zentral. Es können gegenwärtig lediglich die bestandenen Prüfungen im Vergleich zu den gesamten Prüfungsanmeldungen erfasst werden. In der Praxis nehmen jedoch nicht alle Teilnehmer/innen an der Prüfung zum Zertifikat Deutsch teil, so dass eine objektive Prüfung des Sprachniveaus aller Teilnehmer/innen auf Basis der Testergebnisse zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich ist.

Die Vor-Ort-Analysen haben ergeben, dass nur etwa ein Viertel der Kursträger (fast) alle Teilnehmer/innen zum Abschlusstest anmelden, wohingegen ca. 10 Prozent der Träger kaum oder keine Teilnehmer/innen anmeldet. Die Hälfte der Träger meldet nur die Teilnehmer/innen an, die aus der Lehrkraftsicht auch bestehen können.<sup>115</sup> So haben seit Einführung der Integrationskurse bis Mitte 2006 43.809 Integrationskursteilnehmer/innen an der Abschlussprüfung zum Zertifikat Deutsch teilgenommen, 80.700 Teilnehmer/innen aber bereits zu diesem Zeitpunkt den Orientierungskurs beendet. Eine Aussage bzgl. des am Ende des Kurses erreichten Sprachniveaus ist somit für 54,3% der Teilnehmer/innen möglich, die einen Orientierungskurs abgeschlossen haben. Wie viele von den rund 220.000 Teilnehmer/innen die Integrationskurse bereits beendet haben, ohne am Orientierungskurs teilzunehmen, ist im derzeitigen Controllingsystem allerdings nicht abzulesen.

Das wenig ausgeprägte Anmeldeverhalten zur „Zertifikat Deutsch“-Prüfung liegt im Wesentlichen an drei Gründen: zum einen wird dem Abschlusstest seitens vieler Kursträger eine geringe Bedeutung bzw. Notwendigkeit zugemessen. Die motivationssteigernde Komponente, die ein Abschlusstest für die Teilnehmer/innen hat, wird ebenfalls durch viele Träger nicht wahrgenommen. Schließlich sind sich viele Träger über das am Ende des Sprachkurses erreichte Sprachniveau unsicher bzw. schätzen die Erfolgchancen ihrer Teilnehmer/innen nicht immer hoch genug für eine Testteilnahme ein.

**i** Die empirischen Befunde zu diesen Erkenntnissen finden sich unter den Kapiteln 3.1.6.5 (Tests und Testverfahren für die Sprachkurse:

---

Programmziels fördern. Zu diesen Ländern gehören Dänemark und Schweden. Auch die Niederlande berücksichtigen diesen Aspekt bei der Neukonzeption ihres Systems.

Einstufungs-, Zwischentests, Sprachprüfung zum Zertifikat Deutsch)  
und 3.1.7 (Kursserfolg)

<p><b>Vorschlag zur Verbesserung</b></p>	<p>Der Abschlusstest sollte für alle Integrationskursteilnehmer/innen, die den Sprachkurs innerhalb des zur Verfügung stehenden Stundenkontingents abschließen, verpflichtend sein.<sup>115</sup> Um ein genaues Bild der erreichten Sprachniveaus zu erhalten, sollte es sich dabei um einen skalierten Sprachtest handeln.</p> <p>Für den Bund handelt es sich hierbei um ein grundlegendes und unabdingbares Controllinginstrument. Für die Teilnehmer/innen stellt ein obligatorischer Test zudem eine persönliche Erfolgskontrolle dar, schließlich sind ausreichende Sprachkenntnisse auch Voraussetzung für die Erteilung der Niederlassungserlaubnis (§ 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 i.V.m. § 9 Abs. 2 Satz 2 des AufenthaltG) und die Einbürgerung (§ 10 Abs. 3 i.V.m. § 11 Satz 1 Nr. 1 des StaG). Auch Kursträger und Lehrkräfte werden durch einen verpflichtenden Abschlusstest dazu angehalten, ihre Teilnehmer/innen bestmöglich zu unterrichten.</p> <p>Erst auf dieser Grundlage können kontinuierlich Verbesserungen ange-dacht werden und somit eine Steuerung erfolgen.</p> <p>Um alle Teilnehmer/innen zu erreichen und somit eine valide Steuerungsgrundlage zu erstellen, sollte der Abschlusstest in dem vorgeschlagenen System für alle Teilnehmer/innen kostenfrei angeboten werden.</p>
<p><b>Folgenabschätzung</b></p>	<p>In qualitativer Hinsicht werden vom Evaluator grundlegende Verbesserungen bzgl. der Zielerreichung der Integrationskurse „Erlangung ausreichender Sprachkenntnisse“ erwartet. Dies geschieht zum einen durch die verbesserte Datengrundlage für den Bund, wodurch eine zielführendere und präzisere Steuerung der Integrationskurse überhaupt erst ermöglicht wird.</p> <p>Darüber hinaus stellt das Ziel eines verpflichtenden Abschlusstests für die Teilnehmer/innen eine entscheidende Motivationshilfe dar. Die Vor-Ort-Analysen der Evaluation gaben deutliche Hinweise darauf, dass Träger, die den Abschlusstest für alle Teilnehmer/innen anregen, höhere Erfolgsquoten verzeichnen als Träger, die die Testteilnahme freistellen. Hierdurch wird auch eine Verbesserung des durchschnittlichen Sprachniveaus erwartet.</p> <p>Zudem wird durch verpflichtende Abschlusstests Transparenz für und vor allem zwischen den Trägern hergestellt. Daraus ergibt sich eine</p>

<sup>115</sup> Die verbleibenden 15% der Kursträger haben bisher noch keinen Abschlusstest durchgeführt und waren zu keiner Aussage bzgl. des Anmeldeverhaltens in der Lage.

<sup>116</sup> Auch andere Länder haben verpflichtende Abschlusstests als festen Bestandteil ihrer Systeme. So ist der Test sowohl in Österreich als auch in den Niederlanden für die Teilnehmer/innen verpflichtend.

	<p>bisher noch nicht anwendbare Bandbreite an Möglichkeiten. Als fallbezogene „Mindestmaßnahme“ erscheint auf der Grundlage derartiger Daten eine gezielte Ansprache von Trägern mit ausgeprägt geringen Erfolgsquoten vorstellbar. Auch „institutionalisierte“ Maßnahmen wie bspw. ein „Wettbewerb der Qualität“ zwischen den Trägern (siehe entsprechender Vorschlag im zweiten Handlungsfeld) könnten auf dieser Datenbasis hergestellt und somit die Qualität wie auch die Erfolgsquoten bedeutend gesteigert werden.</p> <p>Die gegenwärtigen Kosten für die Abschlusstests der Sprach- und Orientierungskurse, die im ersten Halbjahr 2006 ca. 1,8 Mio. Euro betragen, würden sich folglich extrapoliert auf ca. 3,6 Mio. Euro für ein Jahr belaufen. Die Kosten für den Vorschlag verpflichtender Abschlusstests würden unter der Annahme, dass es keine Kursabbrüche gibt, also alle anfangenden Teilnehmer/innen den Kurs auch abschließen, auf maximal 9 Mio. Euro steigen. Aufgrund von Kursabbrüchen ist jedoch eher von einer geringeren Steigerung auszugehen. Die positiven finanziellen Effekte von einer verbesserten Steuerung des Kurserfolgs durch die insgesamt effizientere und zielführendere Verwendung der Budgetmittel von gegenwärtig 140 Mio. Euro lassen sich nicht beziffern, werden jedoch von Rambøll Management aufgrund der oben dargestellten Argumentationslinien als substantiell eingeschätzt.</p>
<b>Empfohlene Maßnahmen</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Anpassung der Integrationskurs-Verordnung (bspw. § 17 Abs. 1 IntV): „Nach Abschluss des Integrationskurses durch den Teilnehmer findet ein obligatorischer Abschlusstest statt.“

### 5.2.2 *Unabhängigkeit der Prüfer/innen bei den Tests*

Gemäß den Nebenbestimmungen zur Durchführung der Integrationskurse hat der Kursträger die rechtzeitige Bereitstellung und Unzugänglichkeit der erforderlichen Testunterlagen für die abschließende Sprachprüfung zum Prüfungstermin sicherzustellen. Der Kursträger hat ebenfalls sicherzustellen, dass zum Prüfungstermin in ausreichender Anzahl Prüfer/innen, die Inhaber/innen der für das „Zertifikat Deutsch“ erforderlichen Prüflizenz sind, zur Verfügung stehen. Demnach kann die Sprachprüfung zum „Zertifikat Deutsch“ sowohl von Prüfer/innen des jeweiligen Kursträgers (allerdings nicht von dem/der Kursleiter/in selbst) als auch von trägerexternen Prüfer/innen durchgeführt werden.

Die Ergebnisse der Kursträgerbefragung weisen darauf hin, dass in der Praxis nahezu zu gleichen Anteilen sowohl interne als auch externe Prüfer/innen herangezogen werden. So geben 34,5% der befragten Träger an, externe Prüfer/innen einzusetzen, bei 29,3% werden die Abschlusstests von Prüfer/innen aus der eigenen Einrichtung durchgeführt, und 29,9% arbeiten sowohl mit internen als auch mit externen Prüfer/innen. In diesem Zusammenhang wurde Missbrauchsverdacht (vorheriges Öffnen der Prüfungsunter-

lagen oder Hilfestellung bei der Prüfung) von Trägern gegenüber anderen Trägern in vier der 22 untersuchten Regionen der Vor-Ort-Analysen geäußert.

- i** Die empirischen Befunde zu diesen Erkenntnissen finden sich unter Kapitel 3.1.6.5 (Tests und Testverfahren für die Sprachkurse)

<b>Vorschlag zur Verbesserung</b>	Für eine konsequente Erfolgskontrolle erscheint es aus Sicht des Evaluators unabdingbar, repräsentative und valide Abschlusstest-Ergebnisse zu erfassen. Dies kann nur durch Prüfer/innen, die nicht mit der prüfungsvorbereitenden Organisation in Verbindung stehen, dauerhaft gewährleistet werden. Bei den unabhängigen Prüfer/innen muss es sich um „lizenzierte Prüfer/innen“ handeln, die einer zentralen Prüfinstanz dezentral auf Auftragsbasis zuarbeiten. Die Prüfungsunterlagen sollten von dem/der externen Prüfer/in mitgebracht sowie auf ihre Vollständigkeit überprüft werden. Wo regional umsetzbar, sollte auch über eine zentrale Testdurchführung nachgedacht werden. In Nürnberg ist dies bereits der Fall. Auch im Ausland gibt es Beispiele für diese Praxis.
<b>Folgenabschätzung</b>	Die grundlegende Sicherung der Validität der Testergebnisse verbessert zum einen die Erfolgskontrollmöglichkeiten und beseitigt zum anderen die Betrugsmöglichkeiten im Bereich des Abschlusstests. Darüber hinaus erscheint die Umsetzung des vorliegenden Vorschlags grundlegend für die Verwirklichung der weiteren Vorschläge, die auf eine konsequente Erfolgskontrolle und somit auf Sicherung der Kursqualität abzielen.
<b>Empfohlene Maßnahmen</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Ergänzung der Verordnung (bspw. § 17 IntV Abschlusstest): Die Prüfung des Abschlusstests sollte von Kursträgerunabhängigen Prüfern vorgenommen werden

### 5.2.3 Zielführende Controlling-Systeme

Die Steuerungsfähigkeit der politischen und administrativen Ebenen ist auch durch eine mangelnde Umsetzung der DV-technischen Controllingssysteme stark eingeschränkt. In der Untersuchung wurde festgestellt, dass grundlegende Daten (bspw. soziodemographische Daten der Teilnehmer/innen, Kinderbetreuungszahlen, Fahrkostenzahlen) entweder nicht abgefragt werden können oder nicht in valider Form wiedergegeben werden. Die hierfür verantwortlichen Ursachen wurden bereits dargestellt. U. a. verursacht die Datenerhebung und -eingabe erheblichen Verwaltungsaufwand, wodurch die Motivation der dateneinpflgenden Mitarbeiter/innen in den Regionalstellen des BAMF hinsichtlich Vollständigkeit und Korrektheit der Daten gering ist. Zu nennen ist hier u. a. die große Anzahl verschiedener Sachstände, deren Relevanz zur Steuerung der Integrationskurse nicht immer eindeutig ist. Die Datenqualität im vom BAMF verwendeten Datenverarbeitungssystem „Integrationsgeschäftsdatei“ (*InGe*) wird daher von allen beteiligten Einheiten als unbefriedigend bezeichnet. Indikator dafür sind u. a. die umfangreichen Fehlerlisten, die beim täglichen Import des Datenbestandes in das Analyse-Tool „Cognos“ entstehen. Die Folge sind häufige Nachbesserungen der Daten durch die dezentralen Stellen.

Andere steuerungsrelevante Kennzahlen werden mit *InGe* nicht erfasst. Hier ist insbesondere die fehlende Erfassung der Abschlusstestergebnisse zu nennen. Aussagen über den tatsächlichen Erfolg der Teilnehmer/innen oder bezüglich erfolgreicher Träger sind daher nicht möglich. Die Datenbank des BAMF erlaubt zudem keine dezentral abgefragten regionsspezifischen Auswertungen. Das behindert ein dezentrales Controlling der regionalen Umsetzung durch die Regionalkoordinatoren. Schlussendlich ist eine Anbindung an andere Systeme (ARGE bzw. Optionskommune, Kursträger, Ausländerbehörden) zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht möglich. Das derzeit in Vorbereitung befindliche Online-Verfahren für Ausländerbehörden und Kursträger kann daher eine wichtige Weiterentwicklung darstellen. Ist dieses neue Verfahren kompatibel mit den dort verwendeten Verwaltungssystemen, können Doppeleingaben verhindert, der Verwaltungsaufwand reduziert sowie Eingaben und Abfragen erleichtert werden.

Trotz des Anspruchs, *InGe* als zentrale „Integrationsgeschäftsdatei“ zu verwenden, sind nicht alle Vorgänge in *InGe* direkt bearbeitbar bzw. häufige Medienbrüche die Folge (z.B. werden Abrechnungen als Excel-Arbeitsblätter erstellt und abgelegt). Eine vollständige, möglichst papierlose Steuerung der Integrationskurse mit *InGe* ist derzeit noch nicht möglich, wird jedoch sowohl von den Fachreferaten als auch von der IT-Abteilung als Ziel für die Zukunft genannt.

Wesentlicher Grund für einen Großteil der Missstände liegt darin, dass die Anwendung *InGe* unter hohem Zeitdruck entwickelt wurde und zu einem sehr frühen Entwicklungszeitpunkt bereits produktiv genutzt werden musste.

Seit der Ersteinführung wird die Anwendung daher fortwährend weiterentwickelt, was die Kohärenz des Grundmodells nur wenig fördern konnte.

- i** Die empirischen Befunde zu diesen Erkenntnissen finden sich unter Kapitel 3.2.6 (Administration der Kurse durch das BAMF)

<p><b>Vorschlag zur Verbesserung</b></p>	<p>Nach Beschlussfassung des Gesetzgebers zur weiteren Verbesserung des Programms der Integrationskurse sollte eine schlanke Datenstruktur hergestellt werden, durch die eine Steuerung hinsichtlich der Ziele des Programms erreicht werden kann. Eine Konzentration auf die wesentlichen Datengerüste sowie entsprechende Prozesse zur Qualitätssicherung stehen hier im Vordergrund. Aus Sicht des Gutachters Rambøll Management erscheint eine Neuprogrammierung der Datenbank „InGe“ empfehlenswert. Dies sollte unter Einbeziehung aller für die Steuerung der Integrationskurse wichtigen Referate stattfinden.</p> <p>Für eine effektive Steuerung der Integrationskurse scheint es fundamental, Aussagen über den tatsächlichen Erfolg der Teilnehmer/innen nach Abschluss des Kurses machen zu können. Dazu ist es wichtig, dass die Ergebnisse der Abschlusstests in InGe erfasst werden. Dies erfordert Änderungen der datenschutzrechtlichen Bestimmungen (§ 8 IntV). In allen beteiligten Organisationen (Träger, Prüfinstitute, Arbeitsverwaltungen, Ausländerbehörden und BAMF) müssen die Teilnehmer/innen unter Verwendung derselben Identifikationsnummer verwaltet werden.</p> <p>Die Teilnahme aller Ausländerbehörden und ggf. der Arbeitsverwaltung an dem beim BAMF in der Entwicklung befindlichen Online-Verfahren wäre in diesem Zusammenhang eine wesentliche Erleichterung.</p>
<p><b>Folgenabschätzung</b></p>	<p>Die qualitativen und finanziell positiven Auswirkungen durch stark verbesserte Controlling-Möglichkeiten sind nicht schätzbar, erscheinen jedoch für eine erfolgreiche Steuerung des Integrationskurs-Programms fundamental.</p> <p>Die Teilnahme aller Ausländerbehörden und ggf. der Arbeitsverwaltungen am Online-Verfahren würde zu einer deutlichen Verbesserung der Datenqualität und zu einem Abbau von Verwaltungsarbeit im BAMF führen.</p>
<p><b>Empfohlene Maßnahmen</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> Neuentwicklung der Datenbank „InGe“ (nach erfolgter Weiterentwicklung des Integrationskurs-Programms durch die politische Ebene)</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Aufnahme von steuerungsrelevanten Kennzahlen in InGe</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Änderung § 8 IntV zur Datenüberlieferung und Speicherung</li> </ul>

#### 5.2.4 *Vor-Ort-Kontrollen für effektivere Qualitätssicherung*

Die gegenwärtigen, umfangreichen Vor-Ort-Kontrollen der Regionalkoordinatoren dienen der Erhebung von Steuerungsinformationen für das BAMF und der Qualitätskontrolle der Kursträger. Die erhobenen Informationen werden vollständig an das BAMF weitergeleitet, dort zusammengefasst und an die Managementebene der Integrationskurse verteilt.<sup>117</sup> Damit geben sie Hinweise auf die Qualität der Umsetzung der Integrationskurse und tragen so zur kontinuierlichen Entscheidungsfindung bei.

Das System der Vor-Ort-Kontrollen funktioniert gegenwärtig grundsätzlich gut. Dennoch können die Erfassung und Auswertung der Prüfungsdaten noch effektiver gestaltet werden, insbesondere im Hinblick auf verbesserte Steuerungsmöglichkeiten der Integrationskurse:

##### **Abfragen und Auswertungen teilweise nicht steuerungsrelevant**

Teilweise werden Daten erhoben bzw. in den Auswertungen in einer Art und Weise aggregiert, die Steuerungsentscheidungen wenig unterstützen. An dieser Stelle wird teilweise eher Information (bspw. ob alle geförderten Teilnehmer/innen anwesend waren) statt Erkenntnis (bspw. durchschnittliche Fehlquote von geförderten Teilnehmer/innen) übermittelt. Nur aufgrund von (datengestützten) Erkenntnissen können jedoch Entscheidungen für Verbesserungen getroffen werden.

##### **Konsequenzen nach Verstößen unklar**

Darüber hinaus werden die Konsequenzen, die Verstöße gegen die Regelungen der Integrationskurse nach sich ziehen, rein dezentral bearbeitet. Es wird zwar an die Zentrale in Nürnberg bspw. gemeldet, dass bei 3,9% der Kursträger keine Anwesenheitslisten geführt wurden (Auswertung Juli 2006), ob und in welcher Form dies von den zuständigen Regionalkoordinatoren geahndet wurde und ob es sich um „Wiederholungstäter“ handelte, ist hingegen nur dezentral bekannt. Entsprechend gibt es in solchen Fällen auch kein bundesweit einheitliches Vorgehen von Seiten der Regionalkoordinatoren, was von Einzelnen im Rahmen der Vor-Ort-Analysen auch problematisiert bzw. eine ausbleibende Sanktionierung von diesen Trägern mit dem Fehlen einer einheitlichen Regelung begründet worden ist.

##### **Überprüfung der pädagogischen Qualität noch nicht möglich**

Die Regionalkoordinatoren, die größtenteils aus der Einzelfallentscheidung des Asylverfahrens kommen, sind derzeit noch nicht umfassend auf die Auf-

---

<sup>117</sup> Bei der Managementebene handelt es sich um die Führungskräfte für das Integrationskursprogramm im BAMF.

gaben des Qualitätsmanagements, der regionalen Koordination und der Netzwerkarbeit vorbereitet. Im Besonderen verfügen die meisten Regionalkoordinatoren noch nicht über die notwendigen Kompetenzen zur Überprüfung der pädagogischen Qualität der Kurse, Lehrkräfte und Kursträger.

**i** Die empirischen Befunde zu diesen Erkenntnissen finden sich unter Kapitel 3.2.6 (Administration der Kurse durch das BAMF)

<p><b>Vorschlag zur Verbesserung</b></p>	<p>Zunächst sollten die zu erhebenden Daten und Auswertungen auf ihre Steuerungsrelevanz hin angepasst werden. Dabei sollten die Fragen im Vordergrund stehen, welche Steuerungsentscheidungen erwünscht sind, ob die dafür notwendigen Auswertungen zentral oder nur dezentral verfügbar sein müssen und welche Daten eine geeignete Grundlage liefern können.</p> <p>Hinsichtlich der Problematik fehlender Konsequenzen sollten auch in einem optimierten System die Vor-Ort-Kontrollen weiterhin unangemeldet erfolgen. Als wesentliche Neuerung sollten in relevanten Fällen seitens des Regionalkoordinators Verwarnungen erfolgen. Um diesen Prozess analog zu anderen verwarnenden Verwaltungen transparent und steuerungsfähig zu gestalten, sollte diese Information in die entsprechenden Systeme eingegeben werden. Nach drei nachvollziehbaren Verwarnungen sollte der Träger seine Zulassung verlieren. Für die Neuzulassung sollte dann eine Sperrfrist von einem Jahr gelten.</p> <p>Um ihrer Funktion im Rahmen des Qualitätsmanagement (aber auch der regionalen Koordination) zielgerichtet nachkommen zu können, benötigen die Regionalkoordinatoren gezielte Fortbildungen. Der Gutachter empfiehlt daher die Entwicklung und Umsetzung eines systematischen und auf die neuen Aufgaben angepassten Personalentwicklungskonzeptes für die Regionalkoordinatoren des BAMF.</p>
<p><b>Folgenabschätzung</b></p>	<p>Durch diesen Vorschlag kann eine verbesserte zentrale Informationslage und somit eine effektivere Steuerungsfähigkeit der Integrationskurse hergestellt werden. In der Folge kann eine konsequentere und nachvollziehbarere Qualitätssicherung der Kursträger durch die Regionalkoordinatoren vorgenommen werden. Neben der besseren Qualitätssicherung und Nachvollziehbarkeit wird ebenfalls eine verbesserte Missbrauchsvorbeugung sowie -ahndung hervorgerufen.</p>
<p><b>Empfohlene Maßnahmen</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> Anpassung der Prüfprotokolle und der zu erhebenden Daten</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Anpassung der EDV-Systeme, um Verwarnungen durch Regionalkoordinatoren eingeben lassen zu können</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Anpassung der Verordnung, dass Kursträger nach drei nachvollziehbaren Verwarnungen ihre Zulassung verlieren</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Entwicklung und Umsetzung eines Personalentwicklungskonzeptes für die Regionalkoordinatoren des BAMF</li> </ul>

### 5.3 Handlungsfeld 2: Steigerung des Kurserfolgs

Der Erfolg der Integrationskurse soll sich kurzfristig in einer Verbesserung der Deutschkenntnisse und verbesserten Kenntnissen der Rechtsordnung, der Kultur und der Geschichte Deutschlands ausdrücken. Langfristig soll durch die Integrationskurse eine positive Wirkung auf die gesellschaftliche und berufliche Integration erzielt werden.

Eine Reihe von Faktoren ist nach einhelliger Meinung von Fachleuten für den Lernfortschritt der Teilnehmer/innen wichtig, welche auch im Rahmen der Evaluation empirisch bestätigt werden konnten. Hierzu zählen vor allem die Qualität des Unterrichtes und der Umgang mit den unterschiedlichen, individuellen (Lern-)Voraussetzungen der Kursteilnehmer/innen. So stellen Vorkenntnisse im Deutschen, Kenntnisse anderer Fremdsprachen, Bildungsstand (Alphabetisierungsgrad), Alter und Motivation der Teilnehmer/innen entscheidende Einflussfaktoren auf die Zielerreichung B1 dar.

Zur Verbesserung des Kurserfolgs werden daher die folgenden Ansatzpunkte gesehen, die einerseits die Unterrichtsqualität sichern und andererseits dazu beitragen, dass die unterschiedlichen Voraussetzungen der Teilnehmer/innen genügend berücksichtigt werden: Eine Flexibilisierung des Stundenkontingents, das Angebot von Progressionsstufen, die spezielle Förderung von einzelnen Zielgruppen und die Gewährleistung der Trägerqualität durch Wettbewerbsinstrumente. Darüber hinaus ist die Sicherstellung eines flächendeckenden Angebots für die Zusatzausbildung fundamental, um eine hinreichende Anzahl an Lehrkräften bis zum Januar 2010 gemäß den Vorgaben zusätzlich zu qualifizieren.

#### 5.3.1 *Flexible Stundenkontingente oder Differenzierung der Zielniveaus*

Der Sprachkurs des Integrationskurses umfasst bis zu 600 Unterrichtsstunden (§ 10 IntV), in denen die Kursteilnehmer/innen B1-Niveau erreichen sollen. Seit Einführung der Integrationskurse hatten bis zur Jahresmitte 2006 insgesamt 43.809 Integrationskursteilnehmer/innen an der Abschlussprüfung zum „Zertifikat Deutsch“ teilgenommen. Dies entspricht etwas über der Hälfte der Teilnehmer/innen, die bis zu diesem Zeitpunkt einen Orientierungskurs abgeschlossen und somit den Integrationskurs beendet hatten.<sup>118</sup> Von diesen Prüfungsteilnehmer/innen legten 70,8% die Prüfung erfolgreich ab. Über alle Teilnehmer/innen hinweg, die den Orientierungskurs beendet hatten, ergibt dies eine Erfolgsquote von 38,4%. Aufgrund der Freiwilligkeit des Abschlusstests und der differierenden Bedeutung, die der Abschlusstest bei den verschiedenen Kursträgern hat, geht der Gutachter von weiteren

---

<sup>118</sup> Wie bereits dargestellt, könnte die tatsächliche Zahl derjenigen, die den Integrationskurs beendet haben, höher liegen. Kursabbrecher/innen und Teilnehmer/innen, die den Orientierungskurs nicht besuchen, müssen zur Anzahl der Absolvent/innen hinzugerechnet werden. Dies lässt sich derzeit aufgrund fehlender Controllingdaten allerdings nicht bestimmen.

Teilnehmer/innen aus, die das Sprachniveau B1 erreichen, dies aber nicht in einem Abschlusstest bewiesen haben. In der Befragung schätzen die Kurs-träger, dass durchschnittlich 46% ihrer Teilnehmer/innen nach 600 Stunden das B1-Niveau erreichen.

Die Ergebnisse der Evaluation zeigen, dass insbesondere Analphabet/innen oder nicht lateinisch alphabetisierte Menschen sowie Personen mit geringen sprachlichen Vorkenntnissen in der deutschen Sprache oder niedrigem Schulabschluss innerhalb dieses Stundenkontingents nicht B1 erreichen. Andere Teilnehmende verfügen hingegen über sehr günstige Lernvoraussetzungen und/oder besonders hohe Motivation und können daher nach einer wesentlich geringeren Stundenanzahl dieses Ziel erreichen. Aufgrund fehlender Anreize für die Träger, ihre Teilnehmer/innen schnellstmöglich zum Ziel B1 zu führen, kommt es jedoch gelegentlich vor, dass Teilnehmer/innen bewusst in niedrigere Module eingestuft werden bzw. obwohl dieses nicht nötig wäre, die fortgeschrittenen Kursmodule wiederholen, bis sie ihre maximale Gesamtstundenanzahl verwendet haben.

- i** Die empirischen Befunde zu diesen Erkenntnissen finden sich unter Kapitel 3.1.7 (Kurserfolg)

Die Evaluation hat belegt, dass 600 Stunden nicht für alle Teilnehmer/innen ausreichen, um das anvisierte Niveau B1 zu erreichen. Auf Basis der Vorschläge des Gutachtens erwartet Rambøll Management eine deutliche Verbesserung der Ergebnisqualität. Dies betrifft insbesondere die Vorschläge zum Qualitätswettbewerb unter den Trägern, zur konsequenten Einhaltung von Progressionsstufen, um Heterogenität in den Kursen abzubauen sowie zum verpflichtenden Abschlusstest (vgl. entsprechende Vorschläge in diesem Gutachten). Vor diesem Hintergrund geht der Gutachter von einer möglichen Steigerung des derzeitigen Erfolgs von 46% auf 60% im Rahmen von 600 Stunden und bei vorgeschalteter Alphabetisierung (siehe Kapitel 5.3.3.1 „Alphabetisierung dem Integrationskurse vorschalten“) aus.

Für geschätzte 40% der Teilnehmer/innen wäre eine Ausweitung der Stundenkontingente notwendig, um ihnen die Möglichkeit zu geben, B1 zu erreichen. Eine Flexibilisierung der Stundenzahl ist bei dieser Größenordnung mit einem erheblichen finanziellen Mehraufwand verbunden. Darüber hinaus wirft sie die Frage auf, ob es der Anspruch sein sollte, allen Teilnehmer/innen die Möglichkeit zu geben, auf das Niveau B1 zu kommen. Alternativ wäre es auch möglich, mit einem festgelegten Mitteleinsatz (feste Stundenzahl) so viele Teilnehmer/innen wie möglich auf das höchstmögliche Sprachniveau zu bringen. Praktisch würde dies jedoch eine Differenzierung des gesetzlich festgeschriebenen Niveaus B1 für den Kurserfolg bedeuten und damit eine Veränderung der einheitlichen Zielprämissen der Integrationskurse.

Vor diesem Hintergrund werden hier zwei verschiedene Vorschläge zur Weiterentwicklung der Integrationskurs erörtert:

- Flexibilisierung der Stunden
- Differenzierung der Zielniveaus

Als erster Vorschlag wird die Flexibilisierung der Stunden vorgestellt.

<b>Vorschlag zur Verbesserung</b>	<p><b><u>Flexibilisierung der Stunden</u></b></p> <p>Ist es politischer Wille, am Zielniveau B1 festzuhalten, dann bedarf es einer Ausweitung der Stundenkontingente für jene Teilnehmer/innen, bei denen eine Zielerreichung nach 600 Stunden nicht zu erwarten ist. Die Stundenanzahl, die den Teilnehmer/innen zur Erreichung von B1 zur Verfügung steht, sollte gemäß ihrer individuellen Leistungsfähigkeit flexibilisiert werden.<sup>119</sup> Nach Erkenntnissen der Evaluation ist dies allerdings nicht pauschal für bestimmte Zielgruppen möglich. Eine Ausnahme bilden hier lediglich die Analphabet/innen, die im entsprechenden Kapitel 5.3.3.1 thematisiert werden.</p> <p>Der Gutachter empfiehlt unter der Prämisse, allen Teilnehmer/innen die Möglichkeit zu eröffnen B1 zu erreichen, für alphabetisierte Teilnehmer/innen ohne Vorkenntnisse je nach Lernvoraussetzung eine Stundenzahl von bis zu 900 Stunden. Diese Ausweitung würde – wie oben dargestellt – für etwa 40% der Teilnehmer/innen notwendig sein.</p> <p>Teilnehmer/innen mit Vorkenntnissen sollten auch weiterhin in höhere Module eingestuft werden und so den Kurs in weniger als 600 Stunden beenden.</p> <p>Die Flexibilisierung der Stunden könnten auf zwei Weisen vorgenommen werden.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Für den Lernerfolg ideal wäre ein separater Kurs für langsame Lerner/innen, der in 900 Stunden zu B1 führt und getrennt von einem normalen Kurs verläuft, der 600 Stunden beinhaltet.</li> <li>2. Ist die Einführung eines separaten Kurses über 900 Stunden aus organisatorischen oder finanziellen Erwägungen nicht möglich, so könnte zumindest eine Wiederholungsmöglichkeit des Aufbaukurses (bzw. einzelner Module davon) für Teilnehmer/innen eingeführt werden, die den Abschlusstest nicht auf B1-Niveau bestanden haben. Das heutige Modell der Kursdurchführung würde somit bestehen bleiben und nur durch diese einmalige Wiederholungsmöglichkeit ergänzt werden. Der derzeit in der Entwicklung befindliche skalierte Abschlusstest würde Aufschlüsse über die Stärken und Schwächen der Teilnehmer/innen geben, an</li> </ol>
-----------------------------------	--

<sup>119</sup> Die Einführung flexibler Stundenkontingente würde sich mit den Erfahrungen anderer Länder decken. Dänemark, Schweden und die Niederlande halten nicht an einem festen Stundenkontingent für die Teilnehmer/innen fest, sondern setzen flexible Stundenvorgaben (in Skandinavien auch mit verschiedenen, individuell bestimmten Zielniveaus) an. In den Niederlanden waren im früheren System 600 Std. zum Erreichen von B1 vorgesehen. Auf Basis von Evaluationsergebnissen des Systems wurde das Zielniveau im neuen System auf A2 abgesenkt und die Stundenzahl flexibilisiert.

	<p>denen die Teilnehmer/innen in der Wiederholung gezielt arbeiten könnten. Als Voraussetzung für die Wiederholungsmöglichkeit könnte das Bestehen von A2 definiert werden.</p> <p>Unter sprachwissenschaftlichen Gesichtspunkten würde der zweite Vorschlag die weniger zu bevorzugende Variante sein, da ein Lernen in langsamer Progression durch die Zielvorgabe B1 nach 600 Stunden stark eingeschränkt ist. Im Vergleich zum vorherigen Modell würden sich aber Vorteile aus haushalterischen Überlegungen ergeben: Es könnte die Wiederholung als Möglichkeit im Rahmen verfügbarer Plätze definiert werden, woraus sich kein genereller Anspruch ableiten ließe.</p>
<p><b>Folgenabschätzung</b></p>	<p>Die Flexibilisierung des Stundenkontingents führt zu höheren Erfolgsquoten, da alle Teilnehmer/innen eine ihren Lernvoraussetzungen entsprechenden Anzahl an Stunden nutzen können, um das Ziel B1 zu erreichen.</p> <p>Im Falle des Kurses über 900 Stunden stünde den Lehrkräften aufgrund des erweiterten Stundenkontingents genügend Zeit zur Verfügung, den individuellen Bedürfnissen und Fragen der Teilnehmer/innen mit schlechteren Lernvoraussetzungen Rechnung zu tragen. Eine 100prozentige Erfolgsquote ist aber auch in diesem Modell nicht zu erwarten. Unter finanziellen Gesichtspunkten ist mit Mehrausgaben zu rechnen. Nach Schätzungen geht Rambøll Management davon aus, dass etwa 40% der Teilnehmer/innen in Zukunft bis zu 900 Stunden in Anspruch nehmen werden, um B1 zu erreichen. Damit müssten 13,5 Millionen zusätzliche Stunden finanziert werden.</p> <p>Im Falle der Wiederholungsmöglichkeit würden die Teilnehmer/innen ebenfalls mehr Stunden für ihren Lernfortschritt erhalten. Die B1-Quote wäre aber aufgrund der didaktischen Vorgehensweise wahrscheinlich geringer als im vorherigen Fall, da die Möglichkeit entfällt, langsame Lerner/innen langsam und kontinuierlich zu B1 zu führen.<sup>120</sup> Kosten bis zu einer ähnlichen Höhe würden durch die Wiederholungsmöglichkeit anfallen. Sie wären abhängig von der Bestehensquote und dem Interesse nicht verpflichteter Teilnehmer/innen an der Wiederholungsmöglichkeit. Darüber hinaus könnten für die Wiederholungsmöglichkeit kontingentierte Plätze eingeführt werden, was die Kosten besser kalkulierbar machen würde.</p>
<p><b>Empfohlene Maßnahmen</b></p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> Flexibilisierung des Stundenkontingents durch die Einführung eines Kurses über 900 Kursstunden bzw. Einführung der Wiederholungsmöglichkeit des Aufbaukurses (auf der Grundlage</p>

<sup>120</sup> Dies könnte nur durch die Regelung aufgefangen werden, dass das Zielniveau in langsamen Kursen nach 600 Stunden nicht B1, sondern A2 wäre. Da aber kein Anspruch auf die weitergehende Förderung besteht, wäre dies für einen Teil der Berechtigten gleichbedeutend mit der Aufgabe des Zielniveaus B1. Dies wäre das vorgestellte Modell 2.

**Alternativ zu diesem Vorschlag** wäre es mit den eingangs deutlich gemachten Einschränkungen möglich, die Zielniveaus zu differenzieren:

<p><b>Vorschlag zur Verbesserung</b></p>	<p><b><u>Differenzierung der Zielniveaus</u></b></p> <p>Alternativ zu einer Differenzierung der Stundenzahl könnte bei einer Beibehaltung von 600 Stunden Sprachkurs für alle Berechtigten das Zielniveau für Teilnehmer/innen mit langsamer Progression auf A2 reduziert werden. In diesem Fall würde es zwei unterschiedliche Kursvarianten geben, die im Rahmen des gleichen Stundenkontingents auf verschiedene Zielniveaus zuarbeiten.</p> <p>Gegen eine derartige Differenzierung spricht, dass Teilnehmer/innen in Kursen mit langsamer Progression praktisch keine Möglichkeit mehr hätten, das im Gesetz als Erfolg definierte Zielniveau von B1 zu erreichen. Eine erfolgreiche Kursteilnahme mit den damit verbundenen positiven Effekten nach dem AufenthG und dem StAG wäre damit nicht möglich.</p> <p>Diese Situation könnte abgemildert jedoch nicht gelöst werden, wenn im Anschluss an die 600 Stunden im Rahmen zur Verfügung stehender Mittel Zusatzkurse etabliert würden. Dieser Zusatzkurs würde bei der Niveaustufe A2 beginnen, in max. 300 Stunden auf B1 hinführen und folglich für diejenigen in Frage kommen, die den Integrationskurs mit dem Niveau A2 bestanden haben.<sup>121</sup></p> <p>Zu beantwortet wären in einem derartigen System allerdings drei Fragen: 1.) Wer sollte zusätzliche Stunden erhalten? 2.) Wie hoch sollten die bereitgestellten finanziellen Mittel sein, die für Aufbaukurse zur Verfügung stehen? 3.) Nach welchen Konditionen sollten die Mittel vergeben werden?</p>
<p><b>Folgenabschätzung</b></p>	<p>Die Differenzierung der Zielniveaus macht die nun unterschiedlichen Niveaus (A2 für langsamere Lerner, B1 für schnellere Lerner) für alle alphabetisierten Teilnehmer/innen prinzipiell erreichbar. Dies würde dazu führen, dass mehr Personen A2 erzielen als im bisherigen System, weil gezielt auf dieses Niveau hingearbeitet wird. Darüber hinaus wäre im B1-Kurs aufgrund der homogeneren Teilnehmerzusammensetzung eine bessere Zielführung zu B1 möglich.</p> <p>Für einen großen Teil der Berechtigten würde damit jedoch das Zielniveau de facto von B1 auf A2 abgesenkt werden und damit ein Widerspruch zwischen der rechtlichen Definition von Erfolg und dem ange-</p>

<sup>121</sup> Dies wird mit dem skalierten Sprachtest möglich. Vorher könnte im A2-Kurs hier ein statischer Test auf Niveau A2 verwendet werden.

	<p>strebten Zielniveau der Kurse entstehen, da diese mit der Einstufung in einen langsamen Kurs die Möglichkeit verlieren würden, den Kurs im Sinne des Gesetzes erfolgreich abzuschließen. Von der positiven Honorierung eines erfolgreichen Abschlusses durch das AufenthG und das StAG würden diese Gruppen damit ausgeschlossen. Juristisch könnte dies in eine Differenzierung bzw. Absenkung des Zielniveaus für Teilnehmer/innen von Kursen mit langsamer Progression führen. Eine Aufweichung dieses integrationspolitischen Ziels ist jedoch im Sinne einer beruflichen und sozialen Integration nicht zu empfehlen.</p> <p>Da es bei diesem Modell bei 600 Stunden Sprachkurs bleibt, würden keine finanziellen Mehrkosten auftreten. Sollte allerdings ein Zusatzkurs angestrebt werden, so müssten zusätzliche Stunden für diesen Kurs eingeplant und mit Kontingenten hinterlegt werden.</p>
<b>Empfohlene Maßnahmen</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Differenzierung der Zielniveaus

### 5.3.2 Praktikable Progressionsstufen für den Sprachkurs

Kursträger, Lehrkräfte und Sprachforscher/innen betonen die Bedeutung unterschiedlicher Lernprogressionen als wichtigen Einflussfaktoren auf den Kurserfolg. Allerdings bieten nur weniger als die Hälfte der Kursträger getrennte Kurse für Personen mit unterschiedlicher Lernprogression an. In der Praxis erweist sich die Durchführung von Kursen auf den derzeit drei vorgeschlagenen Progressionsniveaus als nicht umsetzbar, da zum einen der Einstufungstest keine gezielte Einstufung zulässt und zum anderen viele Kursträger nicht die Anzahl an Teilnehmer/innen haben, um parallel oder in kurzen Abständen Kurse unterschiedlicher Lerngeschwindigkeit anzubieten.

Die Kurszusammensetzung hinsichtlich der individuellen Bildungs- und Lernvoraussetzungen der Teilnehmer/innen in den Kursen ist dementsprechend sehr heterogen. Auch der Binnendifferenzierung durch adäquate Unterrichtsmethoden sind dadurch Grenzen gesetzt. Dies kann zu Unzufriedenheit mit dem Lerntempo und Frustration auf Seiten der Teilnehmer/innen führen. Schlussendlich wird der Erfolg des Sprachkurses negativ beeinflusst.

Die Praktikabilität der Progressionsniveaus ist darüber hinaus auch logisch zu hinterfragen. Derzeit soll mit unterschiedlichen Lerntempi in der gleichen Stundenzahl das gleiche Zielniveau anvisiert werden. Dies ist nicht realistisch. Entweder muss im Lernziel differenziert (das hieße flexible Lernziele zwischen A2 und B1) oder in der Stundenzahl variiert werden (siehe oben genannte Vorschläge).<sup>122</sup>

<sup>122</sup> Diesen Ansatz wählen auch andere Länder. Teilnehmer/innen in Dänemark und Schweden erhalten Sprachunterricht auf unterschiedlichen Niveaustufen, die hier allerdings auch zu unterschiedlichen Lernzielen führen.

- i** Die empirischen Befunde zu diesen Erkenntnissen finden sich unter Kapitel 3.1.6.2 (Progressionsniveaus)

**Vorschlag zur Verbesserung**

In der Praxis stößt ein differenziertes Progressionsstufensystem zurzeit an die Grenzen der Umsetzbarkeit und Kurse auf unterschiedlichen Progressionsstufen, wie sie im Konzept zu den Integrationskursen vorgesehen sind, bleiben der Ausnahmefall. Teilnehmer/innen werden nicht gezielt in eine bestimmte Progressionsstufe eingestuft und der Wechsel in eine andere Progressionsstufe ist aufgrund des fehlenden Angebotes fast nicht möglich. Progressionsstufen und die damit einher gehende Homogenisierung der Kursteilnehmer/innen hinsichtlich ihrer (Lern-)Voraussetzungen haben aber einen bedeutenden Einfluss auf das Kursergebnis. Diesen negativen Effekten steht auf der anderen Seite ein bundesweit flächendeckendes Kursangebot und eine neu gewonnene Trägervielfalt entgegen. Der folgende Verbesserungsvorschlag zielt darauf ab, eine bessere Passgenauigkeit der Progressionsniveaus zu erreichen, ohne diese positiven Effekte zu gefährden. Hierbei ist grundsätzlich zu berücksichtigen, dass unterschiedliche Progressionsstufen nicht in der gleichen Stundenzahl zum Ziel B1 führen können.

Am leichtesten könnten daher verschiedene Progressionsstufen mit einer Flexibilisierung der Stundenkontingente kombiniert werden. Das bedeutet, dass schnelle Progressionsstufen die Zielerreichung in weniger Stunden schaffen, während langsame Progressionsstufen langsamer vorangehen und mehr Stunden benötigen. Kombiniert mit der vorgeschlagenen Flexibilisierung der Stundenkontingente ließe sich diese Differenzierung durch eine Einführung von 900 Stunden-Kursen für eine langsame Progressionsstufe umsetzen.

Bleibt es jedoch bei zunächst bis zu 600 Stunden für alle Teilnehmer/innen (und der Möglichkeit den Aufbaukurs im Anschluss zu wiederholen), würde die Einführung von verschiedenen Progressionsniveaus logisch dazu führen, dass langsame Kurse praktisch auf dem Niveau A2 enden würden, mit den im vorangegangenen Vorschlag (Differenzierung des Zielniveaus) beschriebenen, nicht intendierten Folgen. Daher kann hier eine generelle Einführung von verschiedenen Progressionsniveaus zum jetzigen Zeitpunkt nicht empfohlen werden, ohne das flächendeckende Angebot oder die Trägervielfalt zu gefährden.

Um auch unter diesen Rahmenbedingungen einen Schritt in Richtung passgenauerer Progressionsniveaus zu gehen, schlägt Ramboll Management vor, zunächst punktuell Erfahrungen mit der Umsetzbarkeit von Kursen auf unterschiedlichem Progressionsniveau in der Fläche zu sammeln. Dies könnte auf zwei alternativen Wegen geschehen. Einerseits könnten über den § 13 der Integrationskursverordnung (Kurse für spezielle Zielgruppen) Kurse auf einem langsameren Niveau eingeführt werden. Alternativ könnte in die Integrationskursverordnung eine Expe-

	<p>rimentierklausel aufgenommen werden, wonach in einer Pilotregion Integrationskurse mit unterschiedlichen Progressionsniveaus erprobt werden könnten. Parallel hierzu sollte gezielt erprobt werden, inwieweit leistungsstarke Teilnehmer durch geeignete Binnendifferenzierung stärker als bisher gefördert werden können, damit diese in den ihnen zur Verfügung stehenden Stundenkontingenten einen möglichst großen Fortschritt erzielen.</p> <p>Bei einer Einführung von verschiedenen Progressionsstufen, bedarf es einer gezielten Einstufung der Teilnehmer/innen in selbige.</p> <p>Idealerweise sollte die Differenzierung in Progressionsniveaus, wo dies auf Basis der vorhandenen Anzahl an potenziellen Teilnehmer/innen möglich erscheint, auch für spezielle Zielgruppenkurse Gültigkeit haben. Eine pauschale Zuweisung bestimmter Stundenkontingente und Progressionsstufen für ausgewählte Zielgruppen erscheint vor dem Hintergrund der Vielfalt individueller Voraussetzungen und Lernerfahrungen nicht sinnvoll. Das bedeutet, dass Frauen- oder Jugendkurse nicht per se mit langsamer oder normaler Progression stattfinden, sondern auch hier die individuellen Lernvoraussetzungen über die Zuweisung zur Progressionsstufe entscheiden. Eine Ausnahme stellen hier, wie bereits oben genannt, die Alphabetisierungskurse dar.</p>
<p><b>Folgen- abschätzung</b></p>	<p>Die Unterrichtsqualität der Integrationskurse steigt durch das Angebot der Progressionsstufen. Es wird eine verbesserte Binnendifferenzierung im Unterricht möglich sein, da die sehr ausgeprägte Heterogenität in der Kurszusammensetzung im Hinblick auf die Lernvoraussetzungen reduziert wird.</p> <p>Durch den gemachten Vorschlag wird sichergestellt, dass entweder über Kurse von 900 Stunden ein Marktanreiz zum Etablieren eines solchen Angebots geschaffen wird oder durch die Einführung in einem Pilotbereich genügend Erfahrungen zur Rückwirkung auf Trägervielfalt und flächendeckendes Angebot gesammelt werden.</p> <p>Mehrkosten entstehen bei der Einteilung in Progressionsstufen nur durch die zusätzlichen Stunden. Der Umfang dieser Mehrkosten wurde bereits in Kapitel 5.3.1 dargestellt.</p>
<p><b>Empfohlene Maß- nahmen</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> Angebot von Progressionsstufen mit unterschiedlichem Stundenumfang (bei Einführung von Kursen mit 900 Stunden)</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Alternativ: Pilotweise Einführung von Integrationskursen mit unterschiedlicher Progression bei weiterhin 600 Stunden</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Gezielte Zuweisung von Teilnehmer/innen in die jeweiligen Progressionsstufen</li> </ul>

### 5.3.3 *Bessere Förderung spezieller Zielgruppen*

Ein Teil der durchgeführten Integrationskurse richtet sich an spezielle Zielgruppen. Entsprechend hat sich auch ein Kreis von Trägern auf die Durchführung von zielgruppenorientierten Kursen konzentriert. Diese Zielgruppenkurse richten sich an:

- Eltern bzw. Frauen,
- Jugendliche und
- Analphabet/innen und nicht in lateinischer Schrift alphabetisierte Menschen.

Durch die besondere Form des Unterrichts und den erhöhten Begleitungsbedarf, der auch in der Integrationskursverordnung attestiert wird, stellen die Zielgruppenkurse eine besondere Form der Integrationskurse dar. Die Evaluation hat die Notwendigkeit dieser Kurse bestätigt. Den dargestellten Zielgruppen sollte daher auch in adäquater Weise Rechnung getragen werden.

Bezüglich der derzeitigen Regelungen zu Eltern- bzw. Frauenkursen sieht der Evaluator zum gegenwärtigen Zeitpunkt – abgesehen von den in Kapitel 5.3.1 dargestellten flexiblen Stundenkontingenten – wenig Änderungsbedarf. Diese Kurse sind aus Integrationsperspektive von großer Bedeutung. Kurs-träger haben bereits im jetzigen System die Möglichkeit, diese Kurse anzubieten. Die unten dargelegten Überlegungen bezüglich vorhandener Kinderbetreuungsangebote gewinnen hierbei an Bedeutung (siehe Kapitel 5.5.3.1). Frauen- bzw. Elternkurse sollten in der gegenwärtigen Form weiter ermöglicht werden, wo sie sich als Angebote mit geringen Zugangsbarrieren an Frauen/Eltern richten, die über andere Angebote bzw. Zugangswege nicht erreicht werden.

Bezüglich des Jugendkurses ist die Konzeptentwicklung des BAMF sehr zu begrüßen. Neben diesen positiven Entwicklungen im Bereich der Jugendkurse werden im Kapitel 5.6.1 (Junge Erwerbsfähige stärker fördern) weitere Vorschläge genannt, um die Jugendförderung zu stärken.

In Hinblick auf die Alphabetisierungskurse besteht allerdings Handlungsbedarf.

#### 5.3.3.1 Alphabetisierung dem Integrationskurs vorschalten

Alphabetisierung grenzt sich von anderen Formen der Sprachvermittlung deutlich ab. Gleichzeitig stellt sie die unabdingbare Voraussetzung für einen geregelten Spracherwerb dar. Die Integrationskurse vermitteln die Sprache und Kultur Deutschlands zu einem Großteil schriftbasiert.

Analphabet/innen oder nicht lateinisch alphabetisierte Menschen erreichen B1 nach 600 Stunden nicht. Die notwendige Lerngeschwindigkeit in den Kursen ist zu hoch. Die zugelassenen Standardlehrwerke setzen die Alphabetisierung voraus.

Zuweilen sind Analphabet/innen jedoch auch in allgemeinen Integrationskursen zu finden. Hier ziehen sie viel Aufmerksamkeit der Lehrkräfte auf sich und erhalten trotzdem noch immer nicht die Förderung, die sie benötigen. Alphabetisierung bedarf einer speziellen Didaktik und einer hohen Aufmerksamkeit von Seiten der Lehrkräfte.

- i** Die empirischen Befunde zu diesen Erkenntnissen finden sich unter den Kapiteln 3.1.4 (Integrationskurse und deren Zustandekommen), 3.1.7.2 (Determinanten des Kurserfolgs)

<b>Vorschlag zur Verbesserung</b>	<p>Analphabet/innen sollten für die Alphabetisierung ein zusätzliches Stundenkontingent von 300 Stunden erhalten. Diese Stunden sollten idealer Weise in Form eines integrierten Sprachkurses (langsame Progression mit insgesamt 1200 Stunden) abgearbeitet werden. Ist aufgrund regionaler Bedingungen keine integrierte Alphabetisierung möglich, sollte ein 300-stündiger Alphabetisierungskurs dem Integrationskurs vorgeschaltet werden. Nur durch diesen größeren Stundenumfang haben nicht oder nicht in lateinischer Schrift alphabetisierte Teilnehmer/innen die reelle Chance, den Integrationskurs auf dem angestrebten Niveau B1 abzuschließen. Am Ziel B1 für Analphabet/innen festzuhalten, ohne das Stundenkontingent zu erhöhen, ist nicht realistisch. Erst wenn die Alphabetisierung erfolgreich beendet wurde, sollten die Teilnehmer/innen in den dann anschließenden Integrationskurs eingestuft werden.</p> <p>Im Einstufungstest sollte – wie dies auch bisher der Fall ist - auch der Alphabetisierungsgrad der Teilnehmer/innen geprüft werden. Basierend auf den Ergebnissen erhalten die Teilnehmer/innen die Berechtigung für den Alphabetisierungskurs und den allgemeinen Integrationskurs.</p> <p>Der Alphabetisierungskurs sollte mit einer geringeren Teilnehmerzahl als der Integrationskurs durchgeführt werden, um eine individuellere Betreuung der einzelnen Teilnehmer/innen sicher zu stellen und das Zustandekommen von Alphabetisierungskursen zu erleichtern. Um einen Anreiz für Träger zu schaffen, Alphabetisierungskurse anzubieten und das Zustandekommen dieser Kurse zu erleichtern, sollte die Praxis beibehalten werden, Alphabetisierungskurse mit einer verringerten Teilnehmerzahl durchzuführen.</p>
<b>Folgenabschätzung</b>	<p>Durch die vorgeschaltete Alphabetisierung erhalten nicht oder nicht lateinisch alphabetisierte Teilnehmer/innen erstmals die Möglichkeit, ihren Integrationskurs auf dem anvisierten Zielniveau zu beenden (in Kombination mit den flexiblen Stundenkontingenten, die in Kapitel 5.3.1 beschrieben wurden). Es kommt somit zu einer Steigerung der Erfolgsquoten von Analphabet/innen. Durch die Trennung von Alphabetisierungskurs und Integrationskurs befänden sich keine Analphabet/innen mehr in den regulären Integrationskursen. Dies erhöht die Homogenität der Kurse, entlastet die Lehrkräfte und zieht die Aufmerksamkeit der</p>

	<p>Lehrkräfte nicht mehr im gleichen Maße auf einzelne Personen.</p> <p>Für die nicht oder nicht in lateinischer Schrift alphabetisierten Teilnehmer/innen müssten in diesem System weitere 300 Stunden Unterricht finanziert werden. Bei einer geschätzten Anzahl von 8.000 Analphabet/innen ergibt dies 2.400.000 zusätzliche zu finanzierende Stunden pro Jahr. Als Rechengröße wird bei Alphabetisierungskursen durchschnittlich von der Hälfte der Teilnehmerzahl wie in normalen Kursen ausgegangen. Aus diesem Grund verdoppelt sich die Anzahl der zu finanzierenden Stunden auf 4.800.000 (abzüglich der Eigenbeiträge).</p>
<p><b>Empfohlene Maßnahmen</b></p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> Änderung des § 10 Abs. 1 IntV: Stellt der Einstufungstest eine notwendige Alphabetisierung fest, so wird diese mit 300 Stunden dem Integrationskurs vorgeschaltet.</p>

#### 5.3.4 *Qualitätswettbewerb unter den Trägern*

In der Evaluation wurde festgestellt, dass in einigen Regionen ein Überangebot an Trägern existiert. Dies führt zuweilen dazu, dass Kursteilnehmer/innen mit einem unübersichtlichen Angebot an Kursträgern konfrontiert werden und daher Schwierigkeiten haben, einen Kursträger zu finden, der zeitnah die adäquaten Kurse anbietet. Darüber hinaus birgt die Trägervielfalt die Gefahr, dass Träger potenzielle Teilnehmer/innen auf „Wartelisten“ sammeln, bis sie einen ausreichend großen Kurs beginnen können.

Aufgrund des aktuellen Systems kann ein Wettbewerb zwischen den Trägern weder über den Preis noch über die Qualität der Kurse stattfinden. Somit findet er zwangsläufig über die knappen Ressourcen der Einnahmenseite (Maximierung der Teilnehmerzahl pro Kurs) bzw. die Verringerung der Ausgabenseite (Personal- und Sachkosten) statt.

Um letztgenannte Stellhebel, die zu Lasten der Teilnehmer/innen und der Lehrkräfte und somit letztendlich auch zu Lasten der Qualität gehen, zu entlasten und ein zielführendes Gegengewicht zu bilden, erscheint die Herausforderung zentral, einen „Wettbewerb der Qualität“ zwischen den Trägern herzustellen.

- i** Die empirischen Befunde zu diesen Erkenntnissen finden sich unter den Kapiteln 3.1.4 (Integrationskurse und deren Zustandekommen) und Kapitel 3.4.2 (Auswirkungen der grundsätzlichen Finanzierungssystematik auf das Kursangebot und die Kursqualität)

<p><b>Vorschlag zur Verbesserung</b></p>	<p>Der „Wettbewerb der Qualität“ zwischen den Kursträgern sollte primär über die Erfolgsquoten aus den verpflichtenden Abschlusstests hergestellt werden.<sup>123</sup> Ein Kursträger, der (in einer bestimmten Progressions-</p>
--	--

<sup>123</sup> In Schweden und Dänemark werden die Integrationsprogramme bereits stark auf Basis des Outputs gesteuert. Konkret bedeutet das, dass die Kursträger (die im Rahmen von Ausschreibungen die Kurse durchführen) daran gemessen werden, wie viele

stufe) höhere Erfolgsquoten erreicht, scheint seinen Teilnehmer/innen im Rahmen des vorhandenen Stundenkontingents besonders gute Qualität zu liefern und sollte daher durch das System begünstigt werden. Somit würden für alle Kursträger Anreize zur Qualitätsintensivierung geschaffen.

Konkret schlägt Rambøll Management vor, die Kursträgerlisten folgendermaßen anzupassen: Neben jedem Kursträger sollte nach Progressionsstufen getrennt zum einen die durchschnittliche, prozentuale Erfolgsquote des letzten Jahres (oder ein vergleichbarer, nicht-volatiler Wert) von bestandenen Abschlussprüfungen B1 dargestellt werden. Das System könnte auch bei so genannten „skalierten Abschlusstests“ verwendet werden, bspw. durch eine prozentual skalierte Darstellung der erreichten Niveaus. Zum anderen sollte die Kursträgerliste entsprechend der Erfolgsquoten sortiert werden, um den potenziellen Teilnehmer/innen die erfolgreicher Kursträger nicht nur mit der entsprechenden Erfolgsquote, sondern auch als erste zu präsentieren. Durch dieses Verfahren wird einerseits für die potenziellen Kursteilnehmer/innen mehr „Markttransparenz“ hergestellt. Darüber hinaus werden diese dazu neigen, eher einen Träger mit hohen Erfolgsquoten zu wählen. Anstrengungen der Träger hinsichtlich der Qualität können somit ein schnelleres Zustandekommen von Kursen unterstützen: „Qualität zahlt sich aus!“.

Um einen faireren Wettbewerb zu gewährleisten, sollte die Liste nach den Progressionsstufen getrennt geführt sowie neu hinzukommende Kursträger entsprechend gekennzeichnet werden. Kurse einer Progressionsstufe werden so ausschließlich untereinander verglichen. Auch Alphabetisierungskurse werden gesondert aufgeführt.

Die Kursträgerlisten werden regelmäßig<sup>124</sup> neu erstellt, den Teilnehmer/innen zur Verfügung gestellt und im Internet veröffentlicht. Um den Verwaltungsaufwand seitens des BAMF gering zu halten, sollte hierbei ein EDV-basiertes, automatisiertes Verfahren zur Erstellung der Kursträgerlisten angewendet werden. Jede veröffentlichte bzw. versendete Kursträgerliste sollte ein Verfallsdatum haben, um die Aktualität der Erfolgsquoten sicherzustellen.

---

Teilnehmer/innen sie in welcher Zeit zu dem vorgegebenen Ziel führen. Entscheidend ist somit nicht, wie Träger zu bestimmten Ergebnissen kommen, sondern dass sie eine bestimmte Erfolgsquote vorweisen können. Dies ist zentral für die nächste Ausschreibung bzw. Vergabe der Durchführung der Kurse. Ein ähnliches Modell soll in den Niederlanden etabliert werden. Die Institution, die auch für die Zertifizierung der Träger zuständig ist, wird hier die Abschlussquoten veröffentlichen, um sowohl den Gemeinden bzgl. des „Einkaufs“ von Kursangeboten für die speziellen Zielgruppen als auch den Teilnehmer/innen, die sich die Kursträger selber suchen müssen, eine Hilfestellung zu geben.

<sup>124</sup> Um die Authentizität und die Fortdauer des Wettbewerbs zu gewährleisten und eine schleichende Monopolbildung zu vermeiden, sollte die für den Wettbewerb verwendete Erfolgsquote von einer gewissen Aktualität sein.

	<p>Für dieses Verfahren sind folgende Rahmenbedingungen unabdingbar: Nur mit einem für alle Teilnehmer/innen verpflichtenden und in den vorangegangenen Vorschlägen bereits beschriebenen unabhängigen Abschlusstest können verlässliche Erfolgsquoten ermittelt werden. Um einen fairen regionalen Wettbewerb zu garantieren, sollte es sich hier – auch bei größeren Trägern – um standortspezifische Erfolgsquoten handeln.</p>
<p><b>Folgen- abschätzung</b></p>	<p>Für die Teilnehmer/innen wird eine höhere Transparenz über die Qualität der Träger und damit über die Erfolgchancen der Teilnehmer/innen hergestellt. Auf Trägerseite führt der Vorschlag zu einer Stärkung von qualitativ anspruchsvoll arbeitenden Kursträgern und verhindert den Ersatz qualitativer Lehrkräfte durch preiswertere Arbeitskräfte niedrigerer Qualifikation. Qualitativ hochwertige Kursträger werden durch vermehrte Teilnehmeranmeldungen zudem finanziell belohnt. Durch die kontinuierlich neu ermittelten Erfolgsquoten ist dennoch ein andauernder Wettbewerb gewährleistet, in dem jeder Träger sich kontinuierlich beweisen muss. Monopolbildung oder die ständige Begünstigung eines einzelnen Trägers wird dadurch verhindert, dass die Teilnehmer/innen ihren Kursträger frei wählen können. Ein Träger mit einer zu einem bestimmten Zeitpunkt hohen Erfolgsquote wird somit zwar viele, aber auch sehr heterogene Teilnehmer/innen anziehen, wodurch er sich aufs Neue beweisen muss. Mittelfristig kann davon ausgegangen werden, dass durch den geringeren Teilnehmerzuspruch für Kursträger, die dauerhaft geringere Qualität erbringen, der Markt nicht mehr interessant erscheint. Idealerweise findet eine Marktbereinigung der qualitativ nachrangigen Anbieter statt.</p> <p>Eine finanzielle Abschätzung ist an dieser Stelle nicht möglich. Aufgrund der in der Breite ansteigenden Erfolgsquoten kann jedoch davon ausgegangen werden, dass dieses Verfahren eine effizientere Verwendung der öffentlichen Mittel hervorruft. Einmalige Kosten würden für die Etablierung einer Onlinelösung entstehen.</p>
<p><b>Empfohlene Maßnahmen</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> Einführung von verpflichtenden Abschlusstests (s.o.)</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Erweiterung der Kursträgerlisten um standortspezifische Erfolgsquoten</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Sortierung der Kursträgerliste gemäß Erfolgsquoten</li> </ul>

### 5.3.5 Beschleunigte Nachqualifizierung der Lehrkräfte

In der Integrationskursverordnung werden Qualifikationsanforderungen an Lehrkräfte festgelegt. Ab Januar 2010 sollen nur noch Lehrkräfte unterrichten, die einen DaF/DaZ-Abschluss besitzen oder durch gezielte Fortbildungen auf den Unterricht in den Integrationskursen vorbereitet wurden.

Bislang scheuen viele Lehrkräfte aus unterschiedlichen Gründen die Teilnahme an der (unverkürzten) Zusatzausbildung, sodass ein hoher Anteil von Lehrkräften zurzeit unter die Ausnahmeregelungen fällt. Nach Angaben des BAMF sind 7.042 Lehrkräfte auf Basis einer Ausnahmeregelung nach § 15 Abs. 3 zugelassen worden. Aufgrund der zeitlichen Begrenzung der Ausnahmeregelung (bis zum 31.12.2006) wird daher in den nächsten drei Jahren ein erheblicher Bedarf an zusätzlichen Qualifizierungsmaßnahmen entstehen.

Die Evaluation zeigte jedoch, dass derzeit kein flächendeckendes Angebot zum Absolvieren der Zusatzqualifikation existiert. Bisher verfügen bundesweit lediglich 16 Träger über eine Akkreditierung für die Lehrkräftezusatzqualifizierung. Dies liegt einerseits an den hohen Qualitätsanforderungen, die die Träger für die Durchführung der Zusatzausbildung erfüllen müssen. Andererseits behindert das sehr umfangreiche Akkreditierungsverfahren, dessen Bewerbungsfrist auf wenige Wochen im Jahr beschränkt ist, die Zulassung von hinreichend vielen Anbietern für die Zusatzqualifizierung.

- i** Die empirischen Befunde zu diesen Erkenntnissen finden sich unter den Kapiteln 3.2.3 (Zulassungsverfahren der Lehrkräfte) und 3.2.4 (Zulassungsverfahren der Fortbildungsinstitute für die Zusatzqualifikation)

<b>Vorschlag zur Verbesserung</b>	<p>Die Sicherstellung eines flächendeckenden Angebots für Zusatzqualifizierungen ist fundamental, um eine hinreichende Anzahl an Lehrkräften bis zum Januar 2010 zusätzlich zu qualifizieren. Dazu schlagen wir vor, das Akkreditierungsverfahren zu vereinfachen und zu flexibilisieren. Darüber hinaus sollte die Bearbeitungszeit der Anträge ggf. durch Erweiterung bzw. Umschichtung personeller Ressourcen im betreffenden Referat des BAMF wesentlich beschleunigt werden. Um den zu qualifizierenden Lehrkräften bis 2010 eine Gelegenheit für eine Zusatzqualifikation zu geben, muss die Anzahl der angebotenen Qualifizierungen stark erhöht werden. Dies bedeutet, dass sowohl mehr Anbieter für die Qualifizierung als auch mehr Trainer/innen bei den zugelassenen Anbietern zugelassen werden. Dabei ist besonders auf die Abdeckung des gesamten Bundesgebietes zu achten. Die derzeit zugelassenen Anbieter sind zum Teil regional gebündelt, was die Fahrtkosten und den Zeitaufwand für die teilnehmenden Lehrkräfte erhöht.</p> <p>Bei der Vereinfachung des Verfahrens gilt es, die durchaus sinnvollen und von allen Seiten als wichtig angesehenen Qualitätsansprüche an die Träger, die eine Zusatzausbildung anbieten wollen, zu erhalten. Trotz-</p>
-----------------------------------	--

	<p>dem sollte geprüft werden, inwiefern insbesondere die Vielzahl von Anforderungen an die Rahmenbedingungen der Ausbildung und deren Nachweispflichten entfallen könnten. Zudem ist es von fundamentaler Wichtigkeit, die Bewerbungsfristen für das Akkreditierungsverfahren zu öffnen. Eine Bedarfsdeckung ist nur dann möglich, wenn im Laufe des kommenden Jahres eine hinreichende Anzahl an Trägern oder leistungsstarke Träger, die viele Kurse anbieten können, die Möglichkeit erhalten, am Akkreditierungsverfahren teilzunehmen und nach positiver Prüfung eine Zulassung erhalten. Es ist dringend zu Empfehlen, auf diesem Wege eine zeitliche Ausweitung der Ausnahmereglung für die Lehrkräfte in den Integrationskursen zu verhindern.</p> <p>Parallel zu den Bemühungen, ein flächendeckendes Angebot an Zusatzqualifizierungen sicherzustellen, sollten die Lehrkräfte systematisch und umfangreich zu den Zielen, Kosten und der Ausbildungsdauer sowie den Anbietern der Ausbildung informiert werden. Dies sollte durch die Regionalkoordinatoren, z.B. im Rahmen von Vor-Ort-Besuchen oder Veranstaltungen geschehen. Durch diese umfassende Information werden Vorbehalte abgebaut sowie die Motivation auf Seiten der Lehrkräfte erhöht und damit schlussendlich die Teilnahmebereitschaft für die Zusatzqualifizierung verbessert.</p>
<b>Folgenabschätzung</b>	<p>Der überwiegende Teil der Lehrkräfte, der derzeit mit einer Ausnahmereglung unterrichtet, wird bis zum 01.01.2010 über eine Zusatzqualifizierung verfügen. Es kann angenommen werden, dass in der Breite dadurch die Unterrichtsqualität zunehmen wird. Zudem kann eine zeitliche Ausweitung der Ausnahmereglung verhindert werden.</p>
<b>Empfohlene Maßnahmen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> Vereinfachung des Akkreditierungsverfahrens der Träger und Trainer/innen für die Zusatzqualifizierung von Lehrkräften</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Information durch Regionalkoordinatoren zu Zielen, Kosten und Dauer der Zusatzqualifikation für Lehrkräfte</li> </ul>

#### 5.4 Handlungsfeld 3: Aufwertung des Orientierungskurses

Im jetzigen System der Integrationskurse ist der Orientierungskurs ein 30-Stunden Appendix zum Sprachkurs. Kursträger, Teilnehmer/innen und Lehrkräfte messen dem Orientierungskurs eine sehr geringe Bedeutung im Rahmen des Integrationskurses bei. Die Bedeutung, die der Orientierungskurs im Aufenthaltsgesetz hat, findet sich in der Realität nicht wieder.

Für die Teilnehmer/innen existieren wenige ernst zu nehmende Anreize, den Inhalten des Kurses eine hohe Aufmerksamkeit zu schenken. Zwar existiert für die verpflichteten Teilnehmer/innen der Integrationskurse die aufenthaltsrechtliche Verpflichtung, den Orientierungskurs zu besuchen, doch ist der Test im derzeitigen System keine ernstzunehmende Prüfung. Dies führt dazu, dass auch die Inhalte des Kurses in ihrer Bedeutung dem Sprachkurs weit untergeordnet werden.

Zumeist wird der Orientierungskurs in Personalunion auch von den Lehrkräften des Sprachkurses unterrichtet. Diese sind in der Regel weder speziell für den Orientierungskurs ausgebildet noch für diesen geschult. Während für die Sprachlehrer/innen hohe Qualitätsanforderungen in der Verordnung enthalten sind und vom BAMF eingefordert werden, existieren derartige Vorgaben für den Orientierungskurs nicht. Den Lehrkräften wurde durch das BAMF ein sehr breites Spektrum an Themenvorschlägen an die Hand gegeben, sie erhalten aber keine konkrete Handlungsanleitung für deren Umsetzung.

Bei vielen Kursträgern wird der Orientierungskurs direkt im Anschluss an den Sprachkurs durchgeführt, bei anderen werden Orientierungskurse zu verschiedenen festgelegten Zeitpunkten im Jahr angeboten und Teilnehmer/innen aus mehreren Sprachkursen für den Orientierungskurs zusammengezogen. In diesem Fall finden die 30 Stunden des Orientierungskurses zuweilen nach der Zertifikatsprüfung und mit zeitlichem Abstand zum Sprachkurs statt. Dies erhöht die Hemmschwelle, am Orientierungskurs teilzunehmen.

Sollte es nach wie vor politischer Wille sein, am Orientierungskurs festzuhalten, so muss dieser eine deutliche Aufwertung erfahren.

Diese Aufwertung sollte auf drei Ebenen erfolgen:

- Ein standardisiertes Curriculum für den Orientierungskurs
- Ein standardisierter Abschlusstest
- Eine Schulung der Lehrkräfte, die im Orientierungskurs unterrichten

##### 5.4.1 *Curriculum für den Orientierungskurs*

Die Evaluation des Orientierungskurses hat ergeben, dass die Inhalte des Orientierungskurses maßgeblich von den Lehrkräften selbst bestimmt werden und nur in den seltensten Fällen kursübergreifend bzw. trägerübergreifend vergleichbar sind. Aufgrund der fehlenden bzw. zu allgemein gehaltenen Vorgaben stellen die existierenden Lehrwerke zum Orientierungskurs

des Öfteren die „heimlichen Curricula“ dar. Doch bleibt die Ausgestaltung der Kurse auch bei einer Orientierung an den Lehrwerken ausgesprochen unterschiedlich.

- i** Die empirischen Befunde zu diesen Erkenntnissen finden sich unter Kapitel 3.1.6.4 (Orientierungskurse)

<b>Vorschlag zur Verbesserung</b>	<p>Ein einheitliches Rahmencurriculum für den Orientierungskurs gibt den Lehrkräften die notwendigen Vorgaben zur Ausgestaltung der Kurse. In diesem Curriculum werden Lernziele für die Teilnehmer/innen definiert, auf die im Kurs zugearbeitet wird. Das Curriculum sollten den Lehrkräften allerdings Freiheiten lassen, individuell auf die Bedürfnisse der Gruppe einzugehen.</p> <p>Die Einbeziehung der Bundeszentrale für Politische Bildung und der Landeszentralen wäre für die Entwicklung der Curricula ein Qualitätsgewinn. Besonders die Landeszentrale für Politische Bildung Baden-Württemberg hat sich bereits intensiv mit der Weiterentwicklung der Orientierungskurse beschäftigt.</p>
<b>Folgenabschätzung</b>	<p>Durch die Einführung eines Rahmencurriculums werden die Inhalte der Orientierungskurse vergleichbar. Die Teilnehmer/innen des Orientierungskurses behandeln somit vergleichbare Inhalte.</p> <p>Darüber hinaus werden die Lernziele des Orientierungskurses festgeschrieben. Die Lehrkräfte erhalten so eine Arbeitshilfe, die ihnen die Planung und Durchführung des Orientierungskurses erleichtert.</p> <p><u>Einmalige</u> Kosten würden für die Entwicklung des Curriculums anfallen.</p>
<b>Empfohlene Maßnahmen</b>	<p><input checked="" type="checkbox"/> Entwicklung eines Rahmencurriculums für den Orientierungskurs</p>

#### 5.4.2 Standardisierter Test für den Orientierungskurs

Der Abschlusstest zum Orientierungskurs stellt bei dem Großteil der Träger keine wirkliche Prüfung dar. Nur in Ausnahmefällen müssen sich die Teilnehmer/innen intensiv auf den Test vorbereiten. Viele Lehrkräfte benutzen die in den Lehrwerken bereits abgedruckten Tests zur Abschlussprüfung des Kurses. Die Bestehensquote liegt bei 86-100%<sup>125</sup>, die Prüfungsdurchführung variiert zwischen mündlichen, schriftlichen (multiple choice und frei formuliert) und Mischformen aus mündlichen und schriftlichen Tests.

Durch die geringe Bedeutung dieses Abschlusstests verlieren auch der Orientierungskurs und seine Inhalte ihre Bedeutung. Dies äußert sich teilweise darin, dass der Orientierungskurs vom Kursträger als Prüfungsvorbereitung für das „Zertifikat Deutsch“ genutzt wird.

<sup>125</sup> Ergebnis der Kursträgerbefragung.

- i** Die empirischen Befunde zu diesen Erkenntnissen finden sich unter Kapitel 3.1.6.4 (Orientierungskurse)

<b>Vorschlag zur Verbesserung</b>	<p>Ein standardisierter Abschlusstest zum Orientierungskurs ermöglicht eine tatsächliche Erfolgskontrolle und führt zu einer Aufwertung der Orientierungskursinhalte. Dieser Test, der ebenso wie der Sprachtest trägerextern abgenommen werden sollte, könnte mit der B1-Prüfung zeitlich koordiniert werden. Um auch Teilnehmer/innen, die die B1-Prüfung nicht ablegen (müssen) die Testteilnahme zu ermöglichen, sollte der Test zum Orientierungskurs aber separat von der B1-Prüfung durchgeführt werden.</p> <p>Wie von der Arbeitsgruppe 2 des Workshops am 05. und 06.04.2006 in Berlin empfohlen, sollte als sprachlicher Mindeststandard für den Orientierungskurs und dessen Test das Niveau A2 festgelegt werden, um keine Teilnehmer/innen aufgrund ihrer Sprachkenntnisse von den Inhalten des Kurses auszuschließen.</p>
<b>Folgenabschätzung</b>	<p>Die Einführung eines standardisierten Tests führt zu einer Aufwertung der Inhalte und der Bedeutung des Orientierungskurses. Durch vereinheitlichte Tests kann einheitliches Wissen der Teilnehmer/innen hinsichtlich den vermittelten Inhalten der Rechtsordnung, Kultur und Geschichte hergestellt werden. Des Weiteren wird durch den Test eine Erfolgskontrolle des Lernerfolgs auch für den Orientierungskurs möglich, die im derzeitigen System nicht gegeben ist.</p> <p><u>Einmalige</u> Kosten fallen für die Entwicklung des Abschlusstests zum Orientierungskurs an. Laufende Kosten würden für die stets neu zu entwickelnden Testsätze anfallen.</p>
<b>Empfohlene Maßnahmen</b>	<p><input checked="" type="checkbox"/> Entwicklung und Einführung eines standardisierten Tests zum Orientierungskurs</p>

### 5.4.3 Schulung der Lehrkräfte für den Orientierungskurs

Der Orientierungskurs ist bisher weder Bestandteil der Zusatzqualifikation für Lehrkräfte noch existieren standardisierte Fortbildungsangebote. Wie die Evaluation zeigte, führt dies bei den Lehrkräften häufig zu einer Überforderung und nach ihrer Einschätzung zu einer geringen Qualität des Unterrichts im Orientierungskurs.

- i** Die empirischen Befunde zu diesen Erkenntnissen finden sich unter Kapitel 3.1.3.3 (Qualifikation der Lehrkräfte für den Orientierungskurs)

<b>Vorschlag zur Verbesserung</b>	<p>Zum einen sollte die Zusatzqualifizierung der Lehrkräfte inhaltlich um den Bereich der Orientierungskurse erweitert werden. Hierbei muss es hauptsächlich um die Vermittlung von methodisch-didaktischem Wissen und Fertigkeiten im Hinblick auf die Weitergabe von komplexen Themen an Personen mit Sprachniveau unter B1 gehen. Darüber hinaus sollten Fortbildungen zu diesem Thema für die Lehrkräfte angeboten werden, die bereits über einen DaF/DaZ-Abschluss oder eine Zusatzqualifikation verfügen.</p> <p>Fortbildungen dieser Art könnten von den Landeszentralen für Politische Bildung angeboten werden, die von ihrer Funktion prädestiniert für diese Aufgabe wären. Möglich wäre ein Angebot an Online-Fortbildungen, welches flexibel von den Lehrkräften genutzt werden könnte.</p>
<b>Folgenabschätzung</b>	<p>Durch die Schulungen werden die Lehrkräfte sicherer im Umgang mit dem Orientierungskurs. Der Orientierungskurs erfährt eine Bedeutungsaufwertung auf Seiten der Lehrkräfte.</p> <p>Durch die Konzeption der Schulungen entstehen zwar Mehrkosten, Ziel sollte es jedoch sein, die Schulung zum Orientierungskurs in die Zusatzqualifizierung der Lehrkräfte einzuflechten. Bei einer Ausweitung der Schulung durch dieses Modul würden ggf. Kosten für die zusätzliche Schulungszeit entstehen. Darüber hinaus sollten die Schulungen für alle Lehrkräfte als kostenpflichtiges Angebot bereitgestellt werden, die nicht an einer Zusatzqualifikation teilnehmen (müssen).</p>
<b>Empfohlene Maßnahmen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> Entwicklung und Durchführung von Fortbildungen zum Orientierungskurs</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Inhaltliche Erweiterung der Zusatzqualifizierung zum Schwerpunkt „Orientierungskurs“</li> </ul>

## 5.5 Handlungsfeld 4: Sicherstellung eines flächendeckenden und bedarfsgerechten Kursangebots

Ziel ist es, ein flächendeckendes und am Bedarf orientiertes Angebot an Integrationskursen im gesamten Bundesgebiet zur Verfügung zu stellen. Es sollten daher Maßnahmen und gesetzliche Neuregelungen gefunden werden, die die Bedarfsgerechtigkeit weiter steigern und ein flächendeckendes Angebot in allen Regionen sicherstellen.

Entscheidende Einflussfaktoren stellen dabei die Zielgruppenerreichung sowie die Transparenz des Kursangebots dar. Ziel muss es daher zum einen sein, allen berechtigten Teilnehmergruppen unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus und ihrer Aufenthaltsdauer einen optimalen Zugang zu den Integrationskursen zu ermöglichen. Zum anderen sollten den (potenziellen) Teilnehmer/innen übersichtliche und eindeutige Informationen zum aktuellen Angebot der Kursträger einer Region zur Verfügung stehen.

Weitere Ansatzpunkte in diesem Handlungsfeld bieten die unmittelbaren Rahmenbedingungen der Integrationskurse. Diese müssen so gestaltet werden, dass die Kursteilnahme für alle potenziellen Teilnehmer/innen möglich ist. Hier werden Optimierungspotenziale in folgenden Bereichen gesehen: Kinderbetreuung, Fahrkostenübernahme und Härtefallregelung bezüglich der Eigenbeträge von Teilnehmer/innen.

### 5.5.1 *Neugestaltung der Kursträgerzulassung*

Mit dem Kursträgerzulassungsverfahren soll das BAMF gewährleisten, „ein flächendeckendes und am Bedarf orientiertes Angebot an Integrationskursen im gesamten Bundesgebiet sicherzustellen“ (§ 18 Abs. 3 IntV). Die Evaluation hat gezeigt, dass dem BAMF mit dem derzeitigen Verfahren die Flächendeckung grundsätzlich gelungen ist. Folge des Zulassungsverfahrens ist aber zuweilen auch eine hohe Konkurrenz unter den anbietenden Kursträgern in Ballungszentren. Die große Anzahl zugelassener Träger hat mancherorts einen negativen Einfluss auf das Angebot unterschiedlicher Progressionsstufen und das zügige Zustandekommen von Integrationskursen. Die Evaluation hat zudem ergeben, dass es eine Reihe von Trägern gibt, die über lange Zeiträume keine Kurse anbieten oder sogar noch nie Kurse angeboten haben. Dies führt in einigen Regionen zu unübersichtlichen Trägerlisten.

Diesen Umständen trägt die Integrationskursverordnung mit der in § 20 Abs. 4 geregelten dreijährlichen Neuzulassung der Kursträger Rechnung. Die Ziele der obligatorischen Neuzulassung eines Kursträgers nach drei Jahren sind zum einen die Qualitätssicherung und zum anderen eine Bereinigung der Trägerlandschaft. Sowohl die Organisationsanalyse des BAMF samt seiner Außenstellen als auch die Messung des Verfahrensaufwands deuten darauf hin, dass die Trägerzulassung erheblichen Aufwand für Verwaltung auf Seiten des BAMF und der Kursträger erzeugt.

Das Erstzulassungsverfahren wird von den Kursträgern als notwendig und durch die Einmaligkeit als überschaubarer Aufwand beurteilt. Insgesamt gehen Neuzulassungen von Trägern nach der ersten „Zulassungswelle“ auf ein geringes Niveau zurück.

- i** Die empirischen Befunde zu diesen Erkenntnissen finden sich unter Kapitel 3.2.2 (Zulassungsverfahren der Kursträger)

<b>Vorschlag zur Verbesserung</b>	<p>Das Ziel der Qualitätssicherung kann effektiv durch die ohnehin jährlich stattfindende Vor-Ort-Kontrolle jedes Kursträgers erreicht werden. Die alle drei Jahre stattfindende, obligatorische Neuzulassung aller Träger sollte nicht fortgeführt werden.</p> <p>Um das Ziel der Bereinigung der Kursträgerlandschaft zu erreichen, sollten Kursträger, die länger als ein Jahr keinen Integrationskurs angeboten haben, ihre Zulassung automatisch verlieren und somit von der Kursträgerliste entfernt werden.</p> <p>Aufgrund der geringen Anzahl von sich neu bewerbenden Trägern kann die Erstzulassung kontinuierlich fortgeführt werden. Vor dem Hintergrund der angestrebten Qualitätsstandards (Zuverlässigkeit, Leistungsfähigkeit, Qualität) und eines faktischen und potenziellen Trägerüberangebots in einigen Regionen sollte sie auch beibehalten werden. In die Zulassung sollte aber eine Verpflichtung zur regionalen Zusammenarbeit in der Region aufgenommen werden. Die Bedeutung des Verfahrens und seiner Aufwände kann aufgrund der geringen Anzahl neuer Zulassungen als gering eingeschätzt werden.</p> <p>Verletzungen der Qualitätsstandards sollten durch die Regionalkoordinatoren des BAMF stringenter – bis zum Entzug der Zulassung – gehndet werden. Für die Neuzulassung nach Verlust der alten Zulassung sollte eine Sperrfrist von einem Jahr eingeführt werden (siehe auch Kapitel 5.2.4 „Vor-Ort-Kontrollen für effektive Qualitätssicherung“).</p>
<b>Folgenabschätzung</b>	<p>In finanzieller Hinsicht ergibt sich seitens des BAMF alle drei Jahre ein Ressourcenpotenzial von ca. 1,9 Mio. Euro<sup>126</sup> in den Außenstellen, das sich aus einer Reduzierung von Arbeitsaufwänden im Rahmen der Zulassung ergibt. Auf Seiten der Träger würde dies ebenfalls zu einer Entlastung an Verwaltungsaufwand führen.</p> <p>In qualitativer Hinsicht erscheint aufgrund der ohnehin einmal jährlich durchzuführenden – und empirisch auch durchführbaren – Qualitätssicherung durch den Regionalkoordinator eine Qualitätsminderung auf Seiten der Träger nicht plausibel.</p>
<b>Empfohlene Maß-</b>	<p><input checked="" type="checkbox"/> 1. Satz des § 20 Abs. 4 IntV streichen: „Die Zulassung wird für</p>

<sup>126</sup> Dies umfasst den für die Zulassung approximativ verwendeten Arbeitsaufwand, folglich die Personalkosten in den Außenstellen, sowie die anteiligen Sach- und Gemeinkosten.

nahmen

längstens drei Jahre erteilt.“

- Letzten Satz des § 20 Abs. 4 IntV ergänzen um: „... oder seit 12 Monaten keinen Integrationskurs durchgeführt hat.“

### 5.5.2 Optimierte Zugangswege

Die Zugangswege in die Integrationskurse funktionieren bei Spätaussiedler/innen und Neuzuwander/innen gut. Die Erreichung von Altzuwander/innen kann nach Einschätzung des Evaluators jedoch noch weiter gesteigert werden. Dies bezieht sich insbesondere auf Leistungsbezieher/innen, deren Teilnahme von der leistungsbewilligenden Stelle angeregt wurde (§ 44a Abs. 1 Satz 2 Nr.2a AufenthG). Darüber hinaus sollte die Zugangszeit im Sinne einer zügigen Integration für alle Zielgruppen verkürzt werden.

#### 5.5.2.1 Direkte Verpflichtung von Leistungsempfänger/innen

Die Verpflichtungsmöglichkeiten gem. § 44a Abs. 1 Satz 2 Nr.2a AufenthG werden von den ARGEn bzw. Optionskommunen nicht voll ausgeschöpft. Für die leistungsbewilligende Stellen des SGB II ist eine Verpflichtung gem. § 44a Abs. 1 Satz 2 Nr.2a AufenthG umständlich, da die Verpflichtung laut Gesetz nur über die Ausländerbehörde erfolgen kann. Die leistungsbewilligende Stelle regt die Teilnahme lediglich an. Dies ist mit zusätzlichem Aufwand für die Arbeitsvermittlung verbunden und verzögert zudem die Teilnahme am Integrationskurs. Auch Pflichtverletzungen der Teilnehmenden kann die Arbeitsvermittlung erst mit Hilfe der Ausländerbehörde sanktionieren. Zum einen wird bisher nur die Ausländerbehörde vom Träger über unentschuldigte Fehlzeiten informiert, zum anderen ist die Arbeitsvermittlung gem. § 44a Abs. 3 Satz 2 AufenthG erst nach „Hinweis der Ausländerbehörde“ befugt, Leistungen zu kürzen. Eine Kürzung der Bezüge gem. § 44 Abs. 3 Satz 2 AufenthG auf Hinweis der Ausländerbehörde wurde vom Evaluator nur in Ausnahmefällen festgestellt. Auch hier stellt der oben dargestellte Aufwand dieser Maßnahme das größte Hindernis dar.

Fallmanager/innen der Arbeitsvermittlung nutzen daher eher das Instrument der Eingliederungsvereinbarung für eine indirekte Verpflichtung der Teilnehmer/innen, mit der Folge, dass bei Pflichtverletzungen ausländerrechtliche Sanktionen nicht verhängt werden können.

Der Gesetzestext enthält keine Verpflichtungsmöglichkeit für Empfänger/innen von Leistungen nach SGB XII.

- i** Die empirischen Befunde zu diesen Erkenntnissen finden sich unter Kapitel 3.2.1.2 (Verpflichtungen zur Teilnahme)

Vorschlag zur Verbesserung

Aus Gründen der Effektivität und Verfahrensvereinfachung sollte die Verpflichtung und Sanktionierung von Migrant/innen, die Leistungen nach SGB II empfangen, direkt durch die leistungsbewilligenden Stellen

	<p>vorgenommen werden dürfen. Die Ausländerbehörde sollte dabei lediglich über die Verpflichtung in Kenntnis gesetzt werden, so dass es zu keiner Doppelverpflichtung von Teilnehmer/innen kommen kann.</p> <p>Möglich wäre in diesem Zusammenhang auch die Einführung einer Ermessensregelung (keiner Regelverpflichtung) für Leistungsempfänger/innen nach SGB XII, falls bei diesen eine besondere Integrationsbedürftigkeit festgestellt wird. In diesem Fall sollten auch die Träger des SGB XII eine direkte Möglichkeit zur Verpflichtung haben.</p> <p>Administrativ könnte die Verpflichtung direkt zwischen Arbeitsvermittlung/Träger des SGB XII und BAMF abgewickelt werden. Leistungskürzungen könnten unmittelbar durch die leistungsbewilligenden Stellen verhängt werden, während weitere ausländerrechtliche Sanktionen weiterhin von der Ausländerbehörde vorgenommen werden. Die Verpflichtung von Personen über § 44a Abs. 1 Satz 1 Nr.1 und 2b AufenthG bleiben davon unberührt.</p> <p>Bei einer derartigen Umstellung ist jedoch darauf zu achten, dass keine erheblichen Mehraufwände auf Trägerseite durch zusätzliche Meldeverfahren an verschiedene Behörden anfallen (siehe hierzu entsprechende Vorschläge im sechsten Handlungsfeld „Administrativen Aufwand begrenzen“).</p>
<p><b>Folgenabschätzung</b></p>	<p>Qualitativ würde dieser Schritt zu einer schnelleren und direkteren Verpflichtung zu einem Integrationskurs sowie Sanktionierung bei Nichtbefolgung führen. Aufgrund der direkteren Kontrolle der Teilnahme ist darüber hinaus von einer Reduzierung der Fehlzeiten auszugehen. Zudem wären positive Effekte in Bezug auf einen beschleunigten Kursbeginn zu erwarten, da die leistungsbewilligenden Stellen die Fristen für den Maßnahmenantritt entlang ihrer gängigen Standards individuell bestimmen könnten. Das Verfahren würde zudem die Abstimmung zwischen Ausländerbehörden und Arbeitsverwaltung erleichtern.</p>
<p><b>Empfohlene Maßnahmen</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> Änderung des § 44a Abs. 1 Satz 2 Nr.2 AufenthG: Bewilligende Stellen der Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch können Leistungsbezieher/innen im Rahmen verfügbarer und zumutbar erreichbarer Kursplätze zur Teilnahme am Integrationskurs auffordern.</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Änderung des § 44 Abs. 3 Satz 2: „Nach Hinweis der Ausländerbehörde“ wird gestrichen und durch „Hinweis des Kursträgers“ ersetzt.</li> </ul>

#### 5.5.2.2 Zügigen Kursabschluss sicherstellen

Ziel der Integrationskurse soll es sein, eine zügige Integration in die Gesellschaft einzuleiten. Es ist daher im Interesse des Systems, nach der Ausstellung einer Berechtigung oder Verpflichtung, eine zeitnahe Aufnahme des

Integrationskurses in die Wege zu leiten, sowie dafür Sorge zu tragen, dass der Integrationskurs zügig abgeschlossen wird.

Seit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes am 1.1.2005 wurden insgesamt etwa 322.000 Personen zum Integrationskurs zugelassen. Von diesen Personen haben bis September 2006 rund 200.000 einen Integrationskurs begonnen.

Die Teilnehmergruppen haben unterschiedliche Fristen für ihre Teilnahmeberechtigung:

- Die Zulassung für Altzuwander/innen ist auf ein Jahr zu befristen (§ 5 Abs. 2 IntV)
- Der Teilnahmeanspruch für Neuzuwander/innen erlischt zwei Jahre nach Erteilung des den Anspruch begründenden Aufenthaltstitels oder bei dessen Wegfall (§ 44 Abs. 2 AufenthG)
- Ausländer/innen, die zur Teilnahme an einem Integrationskurs verpflichtet sind, haben sich unverzüglich zu einem Integrationskurs anzumelden (§ 7 Abs. 2 IntV)
- Spätaussiedler/innen haben eine unbefristete Berechtigung gem. § 9 Abs. 1 BVFG

Eine Anmeldung zum Integrationskurs bedeutet im heutigen System noch keine vollständige Teilnahme am Kurs. Integrationskurse strecken sich zuweilen über lange Zeiträume. Unterbrechungen zwischen den einzelnen Modulen sind möglich.

- i** Die empirischen Befunde zu diesen Erkenntnissen finden sich unter Kapitel 3.2.1 (Zulassungsverfahren für die Teilnehmer/innen)

**Vorschlag zur Verbesserung**

Im Sinne einer zügigen Integration in die Gesellschaft wäre es von Vorteil, nicht den Kursbeginn, sondern den Zeitpunkt für den Kursabschluss zu befristen. Darüber hinaus ist die unterschiedliche Anspruchsfrist für die einzelnen Teilnehmergruppen nicht notwendig.

Ersetzt werden sollte die derzeitige Regelung durch eine Frist für alle Teilnehmergruppen, nach deren Ablauf die Berechtigung zum Kursbesuch ihre Wertigkeit verliert. Um den gesetzlichen Auflagen nachzukommen, wären die Teilnehmer/innen danach für die Finanzierung der Integrationskurse selbst verantwortlich.<sup>127</sup> Bei der Fristsetzung ist zu beachten, dass Teilzeitkurse erheblich mehr Zeit in Anspruch nehmen als Vollzeitkurse. Bei einer erhöhten Stundenzahl kann sich der zeitliche Rahmen des Integrationskursprogramms für einzelne Teilnehmer/innen (Teilzeitkurse mit langsamer Progression) damit über mehr als zwei

<sup>127</sup> In den Niederlanden haben Neuzuwander/innen zum Beispiel dreieinhalb und Altzuwander/innen fünf Jahre Zeit, eine bestandene Prüfung nachzuweisen. In Österreich beträgt die Frist fünf Jahre, wobei eine (bis zu 50prozentige) Kostenrückerstattung nur innerhalb eines Zweijahreszeitraums möglich ist. Diese Fristen beziehen sich auf die Zielerreichung A2.

	Jahre ausdehnen.
<b>Folgen- abschätzung</b>	Eine Frist für die vollständige Teilnahme am Integrationskurs würde Anreize schaffen, den Kurs ohne große Unterbrechungen durchzuführen und den Teilnehmer/innen eine zügige Kursteilnahme nahe legen. Daher wäre in der Breite von einem schnelleren Kursantritt und einer stringenteren Kursteilnahme auszugehen.
<b>Empfohlene Maß- nahmen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> Streichung des § 44 Abs. 2 AufenthG und Regelung über die IntV.</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Änderung des § 5 Abs. 2 IntV: Zeitliche Beschränkung der Zulassung</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Änderung § 9 Abs. 1 BVFG: Zeitliche Beschränkung der Zulassung</li> </ul>

### 5.5.2.3 Zulassung auch für deutsche Staatsbürger/innen mit Sprachdefiziten

Ausländer/innen, die sich dauerhaft im Bundesgebiet aufhalten, haben einen gesetzlichen Anspruch auf die Teilnahme am Integrationskurs, wenn sie erstmals eine Aufenthaltserlaubnis zu Erwerbszwecken (§§ 18, 21 AufenthG), zum Zweck des Familiennachzugs (§§ 28, 29, 30, 32, 36 AufenthG) oder aus humanitären Gründen nach § 25 Abs. 1 oder 2 AufenthG oder eine Niederlassungserlaubnis nach § 23 Abs. 2 AufenthG erhalten.

Dieser Anspruch gilt nicht für deutsche Staatsangehörige. Damit sind im Ausland geborene Deutsche, die im Ausland aufgewachsen und dann zugewandert sind (ausgenommen Spätaussiedler/innen) ebenso von der Teilnahme am Integrationskurs ausgeschlossen wie eingebürgerte Deutsche. Im Rahmen der Evaluation wiesen besonders die Arbeitsverwaltungen darauf hin, dass die Gruppe der deutschen Staatsangehörigen ohne ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache der gleichen Förderung bedürften, wie sie Ausländer/innen auf gleichem Sprachniveau zuteil wird.

<b>Vorschlag zur Ver- besserung</b>	Im Rahmen verfügbarer Mittel sollten auch deutsche Staatsangehörige zum Integrationskurs zugelassen werden, die nicht über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen und deren Aufenthalt in Deutschland nicht von vorübergehender Natur ist. <sup>128</sup>
<b>Folgen- abschätzung</b>	Die erweiterte Teilnahmeberechtigung würde zu einer im Sinne der gesellschaftlichen Integration verbesserten Zielgruppenerreichung führen. Kosten entstünden in Höhe der über die bisherigen Zielgruppen hinausgehenden Teilnehmer/innen. Im Rahmen zur Verfügung stehender Mittel könnte eine Zulassung bzw. Verpflichtung dieser Teilnehmer/innen

<sup>128</sup> Der Gutachter folgt hier der Argumentation des Bundesministeriums des Innern im Bericht zur Evaluation des Zuwanderungsgesetzes.

	erfolgen. Da es sich um eine neue Teilnehmergruppe handelt, sollte die potenzielle Teilnehmerzahl durch eine politische Entscheidung definiert werden.
<b>Empfohlene Maßnahmen</b>	<input checked="" type="checkbox"/> In § 44 AufenthG ist ein weiterer Absatz hinzuzufügen: Deutsche Staatsangehörige, die nicht über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen und deren Aufenthalt nicht von vorübergehender Natur ist, können im Rahmen verfügbarer Kursplätze zur Teilnahme zugelassen werden.

### 5.5.3 Erleichterte Kursteilnahme

Verschiedene Umstände können die Kursteilnahme für potenzielle Teilnehmer/innen behindern. Zu diesen Umständen gehören finanzielle Rahmenbedingungen ebenso wie familiäre Gegebenheiten. Drei Faktoren haben dabei einen großen Einfluss auf die Möglichkeit einer Teilnahme für bestimmte Zielgruppen. Dies sind:

- Das (fehlende) Angebot an Kinderbetreuung für Migrant/innen mit Kindern
- Die Erlassung des Eigenbeitrags für Geringverdiener/innen (Härtefallregelung)
- Die Erstattung von Fahrtkosten

#### 5.5.3.1 Kinderbetreuung

In der Hälfte der untersuchten Regionen fehlen gemäß der Vor-Ort-Untersuchung, Angebote zur Kinderbetreuung. Die Evaluation hat deutlich gemacht, dass Kinderbetreuung ein wichtiger Faktor für die Teilnahmemöglichkeit von Eltern (insbesondere von Frauen) ist. Dass ca. 62% der Kursteilnehmer/innen Frauen sind, unterstreicht die Relevanz dieser Thematik. Fast 40% der Kursträger geben in der Kursträgerbefragung als Abbruchgrund von Teilnehmer/innen nicht vorhandene Kinderbetreuung an. Gemäß der Teilnehmerbefragung benötigen 32% der befragten Teilnehmer/innen Kinderbetreuung. Dieses Ergebnis entspricht im Wesentlichen der Trägereinschätzung. Fast die Hälfte der Kursträger (47%) hat in der Kursträgerbefragung angegeben, dass in keinem ihrer Kurse eine Kinderbetreuung angeboten wurde, auch wenn diese notwendig gewesen wäre.

Die Notwendigkeit von Kinderbetreuungsangeboten ist bundesweit allerdings nicht einheitlich. In Agglomerationsräumen sowie in den neuen Bundesländern sind Betreuungsangebote leichter zugänglich. Darüber hinaus wird ein Teil des Bedarfes durch die Regelung gedeckt, laut der das BAMF die Kosten für eine Kinderbetreuung am Ort des Integrationskurses übernimmt, wenn mindestens drei Kinder betreut werden, die entweder Spätaussiedlerkinder sind oder deren Eltern bzw. ein Elternteil einen speziellen Integrationskurs nach § 13 IntV absolvieren.

**i** Die empirischen Befunde zu diesen Erkenntnissen finden sich unter Kapitel 3.4.4.4 (Kinderbetreuung)

<b>Vorschlag zur Verbesserung</b>	<p>Kinderbetreuung ist von großer Bedeutung für die Ermöglichung einer Kursteilnahme und zur Reduzierung von Fehlzeiten. Vor diesem Hintergrund sollte auf bestehende Strukturen zurückgegriffen und existierende Angebote ausgebaut werden. Wünschenswert wäre in diesem Zusammenhang auch eine qualitative Verbesserung der Kinderbetreuung durch den Einsatz von geschultem, pädagogischem Personal. So würde die Kinderbetreuung nicht nur eine bloße Beaufsichtigung darstellen, sondern eine integrationspolitische Aufgabenwahrnehmung im Sinne der kindlichen Frühförderung und hier auch hinsichtlich der Vermittlung von Deutschkenntnissen bedeuten.</p>
<b>Folgenabschätzung</b>	<p>Durch ein ausgeweitetes Kinderbetreuungsangebot könnten Fehlzeiten reduziert und die Zielgruppenerreichung gesteigert werden.</p> <p>Eine flächendeckende Bereitstellung von Kinderbetreuung für alle Kurse durch reine Bundesfinanzierung würde im derzeitigen System Kosten in Höhe von 15,8 Millionen Euro verursachen. Diese Kosten basieren auf folgender Rechnung: 1.015 Kursträger, die 2006 Kurse begonnen haben * 52 Wochen pro Jahr * 5 Tage die Woche * 6 Stunden am Tag (durchgehende Kinderbetreuung bei allen Kursträgern, die sich aus verschiedenen Kindern verschiedener beim Kursträger durchgeführter Kurse zusammensetzt) * 10€ Honorar. Diese Kosten würden steigen, wenn eine besser qualifizierte Betreuungskraft für diese Aufgabe eingestellt wird. Bei einem Honorar von 15€ lägen die Kosten bei 23,7 Millionen Euro.</p> <p>Ausgehend von der Tatsache, dass in ca. der Hälfte der Regionen Kinderbetreuungsangebote vorhanden sind, müssten für etwa die Hälfte der Kursträger Betreuungsangebote finanziert werden. Die Kosten beliefen sich daher auf geschätzte 7,9 bzw. 11,8 Millionen Euro.</p> <p>Aufgrund der begrenzt zur Verfügung stehenden Mittel sollte diese Summe aus Sicht des Gutachters lieber in die Qualität der Kurse und die Ausweitung der Stundenzahl investiert werden. Bedarfsdeckende Kinderbetreuungsangebote müssten in regionalen Regelungen arrangiert werden.</p>
<b>Empfohlene Maßnahmen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> Bestehende Strukturen stärker einbinden</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Existierende Angebote ausbauen</li> </ul>

### 5.5.3.2 Härtefallregelungen

Im derzeitigen System obliegt es der Ermessensentscheidung des zuständigen Regionalkoordinators, ob Geringverdiener/innen der Eigenbeitrag in Höhe von € 1,- pro Kursstunde erlassen wird oder nicht. Diese Ermessensent-

scheidung wird von den Regionalkoordinatoren des BAMF in sehr unterschiedlicher Art und Weise ausgelegt.

Nach Erkenntnissen aus den Vor-Ort-Analysen stellt der Eigenbeitrag für Geringverdiener/innen zuweilen ein nicht zu überwindendes Hindernis für den Kursbesuch dar.

- i** Die empirischen Befunde zu diesen Erkenntnissen finden sich unter den Kapiteln 3.2.6 (Administration der Kurse durch das BAMF) und 3.4.4.1 (Zuzahlung eines Eigenbeitrags)

<b>Vorschlag zur Verbesserung</b>	Es sollte vom BAMF eine einheitliche Richtlinie ausgegeben werden, an die sich alle Regionalkoordinatoren halten. Im Sinne der Zielgruppenerreichung wären positive Effekte von einer grundsätzlichen Kostenbefreiung für Geringverdiener/innen zu erwarten.
<b>Folgenabschätzung</b>	Durch eine einheitliche Richtlinie zur Härtefallregelung geht der Gutachter von einer verbesserten Zielgruppenerreichung unter den Geringverdiener/innen aus.  Finanzielle Auswirkungen sind in wesentlichem Maße von der politischen Entscheidung hinsichtlich der Definition von Härtefällen und der dadurch erstellten Richtlinie abhängig und können somit gegenwärtig nicht beziffert werden.
<b>Empfohlene Maßnahmen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> Einheitliche Richtlinie für Härtefallregelungen für alle Regionalkoordinatoren</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Grundsätzliche Kostenbefreiung für Geringverdiener/innen</li> </ul>

### 5.5.3.3 Fahrtkosten

Gemäß der Integrationskursverordnung kann für Teilnehmer/innen, die von der Ausländerbehörde nach § 44a Abs. 1 Nr. 2 des Aufenthaltsgesetzes zum Besuch eines Integrationskurses *verpflichtet* wurden, ein Kurs durch einen Fahrtkostenzuschuss zumutbar erreichbar gemacht werden (§ 4 Abs. 3 IntV), wenn kein ortsnahe Kursangebot besteht. Ein Fahrtkostenzuschuss kann vom BAMF gewährt werden.

Das BAMF gewährte gemäß § 4 Abs. 3 S. 6 IntV im ersten Halbjahr 2006 ca. 1059 beantragte Fahrtkostenzuschüsse, welche Kosten von ca. 205.000 Euro verursachten. Umgerechnet erhielten die bezuschussten Teilnehmer/innen somit jeweils ca. 200 Euro für die sechs Monate (entspricht der ungefähren Laufzeit eines Vollzeitkurses) bzw. entsprechend ca. 30 Euro monatlich als Fahrtkostenzuschuss. Neben dem Zuschuss des BAMF gibt es in einigen Regionen darüber hinaus für die ALG II-Empfänger/innen die Möglichkeit, einen Fahrtkostenzuschuss durch die Arbeitsagentur zu erhalten (§ 16 Abs. 1 SGB II i.V.m. § 77 ff. SGB III).

Die Gewährung von Fahrtkostenzuschüssen erfolgt regional in unterschiedlichem Maße. Dies ist auf verschiedene regionale Gegebenheiten, aber auch

auf die unterschiedliche Aufgabenwahrnehmung durch die Regionalkoordinatoren sowie die unterschiedliche Unterstützung der Arbeitsagenturen mit Sozialtickets zurückzuführen. Während in einigen Städten das im Arbeitslosengeld II bereits enthaltene Sozialticket als Fahrtkostenersatz für Leistungsbezieher/innen nach SGB II angegeben wurde, wurde in anderen Städten zwischen der lokalen ARGE bzw. Optionskommune und dem Regionalkoordinator über eine Erstattung verhandelt.

- i** Die empirischen Befunde zu diesen Erkenntnissen finden sich unter den Kapiteln 3.2.6 (Administration der Kurse durch das BAMF) und 3.4.4.3 (Fahrtkosten)

<b>Vorschlag zur Verbesserung</b>	<p>Bezüglich der Fahrtkostenregelung kann aufgrund der Evaluation festgehalten werden, dass eine fehlende Erstattung von Fahrtkosten im Einzelfall ein Teilnahmehindernis darstellt. Auf Basis der Evaluationsergebnisse ist dieses Handlungsfeld allerdings gegenüber anderen Handlungsfeldern als eher nachrangig anzusehen. Grundsätzlich ist aufgrund der Vielzahl der Kursorte eine relativ kostengünstige Erreichbarkeit des Kursortes im derzeitigen System die Regel.</p> <p>Ausnahmen gibt es allerdings in Einzelfällen, besonders in ländlichen Regionen, in denen die Teilnehmer/innen den Kurs sonst nicht oder nur unter großem finanziellem Aufwand erreichen können. Darüber hinaus stellen Spezialkurse wie spezielle Jugendkurse eine weitere Ausnahme dar, da diese Kurse ansonsten nicht stattfinden könnten.</p> <p>Für diese Ausnahmen sollte die Fahrtkostenbezuschussung weiterhin gewährt und bei Bedarf auch auf andere Teilnehmergruppen ausgeweitet werden.</p> <p>Eine bundesweit einheitliche Regelung hinsichtlich der Leistungsbezieher/innen nach SGB II erscheint wünschenswert.</p>
<b>Folgenabschätzung</b>	<p>Weiterhin können durch die Gewährung von Fahrtkostenzuschüssen Einzelfälle aufgefangen werden. Bei einem Ausbau der speziellen Zielgruppenkurse würden zusätzliche Kosten für die Gewährung von Fahrtkostenzuschüssen anfallen (siehe hierzu auch Kapitel 5.6.1 „Junge Erwerbsfähige stärker fördern“).</p>
<b>Empfohlene Maßnahmen</b>	<p><input checked="" type="checkbox"/> Beibehaltung der Einzelfallentscheidung für Fahrtkostenerstattung</p>

## 5.6 Handlungsfeld 5: Nachhaltigkeit der Integrationskurse

Gemäß § 43 Abs. 2 AufenthG sollen Ausländer/innen in ihren Integrationsbemühungen soweit unterstützt werden, dass sie „ohne die Hilfe oder Vermittlung Dritter in allen Angelegenheiten des täglichen Lebens selbständig handeln können.“ Dieser Anspruch sowie die Begrifflichkeit der „Integration“ legen nahe, dass es sich bei den verfolgten Ergebnissen um eine dauerhafte, also nachhaltige Zielerreichung handelt.

Teilnehmer/innen, die nach (kurzfristiger) Erreichung des B1-Niveaus mittelfristig die Sprache nicht oder kaum anwenden, müssen somit aus Sicht der Integrationsförderung als Misserfolg gewertet werden. Wie flüchtig Sprache ohne nachgehende Anwendung ist, können viele Bundesbürger/innen auf Basis ihrer eigenen Erfahrungen mit Sprachkursen, denen keine ausreichende Anwendung der Sprache folgt, nachvollziehen.

Inwieweit der Aspekt der Nachhaltigkeit des Spracherwerbs – und somit der Grundfähigkeit zur Integration – auf dem Integrationskursprogramm aufbauend und durch Integrationskursergänzende Maßnahmen intensiviert werden kann, wird anhand der folgenden übergeordneten Leitfragen bearbeitet:

- Wie können junge Erwerbsfähige stärker gefördert werden?
- Wie können die kurzfristig erreichten Erfolge (B1) mittel- bis langfristig gesichert bzw. erweitert werden?
- Wie können Kursteilnehmer/innen ein Sprachniveau erreichen, das nicht nur grundlegende, sondern arbeitsmarktrelevante Sprachkenntnisse beinhaltet?
- Wie kann der mittel- bis langfristige, und damit der eigentlich relevante, Erfolg gemessen und dadurch politische Steuerung und Rechenschaft gewährleistet werden?

### 5.6.1 *Junge Erwerbsfähige stärker fördern*

Nach der Integrationskursverordnung sollen Jugendkurse einen Beitrag „zur Vorbereitung auf den Besuch weiterführender Schulen oder Hochschulen oder auf eine andere Ausbildung“ leisten.

Bisher wurden bundesweit 1,3% der Integrationskurse als Jugendkurse durchgeführt.<sup>129</sup> Die Teilnehmer/innen dieser Kurse sind allerdings nicht gleichbedeutend mit der Gesamtzahl der zugelassenen Jugendlichen. Dies hat zwei Gründe: zum einen werden Jugendkurse nicht flächendeckend angeboten und stehen Jugendlichen somit nicht oder nur unter großem Aufwand zur Verfügung. Zum anderen ist das Interesse an speziellen Jugendkursen nicht bei allen potenziell für diesen Kurs Berechtigten gleichermaßen vorhanden. In der von Rambøll Management durchgeführten Befragung der

---

<sup>129</sup> In den Vor-Ort-Analysen hat sich bei einzelnen Trägern gezeigt, dass diese aufgrund der Altersstruktur der Teilnehmer/innen zwar Kurse als „Jugendkurse“ ange-

Teilnehmer/innen äußerte nur ein Teil der befragten Jugendlichen (38,4%) den Wunsch, an einem Jugendintegrationskurs teilzunehmen.

Jugendkurse haben nach der Integrationskursverordnung das sprachliche Ziel B1 und unterscheiden sich diesbezüglich nicht von allgemeinen Integrationskursen. Die Evaluation hat belegt, dass die Teilnehmer/innen der Jugendkurse – ebenso wie die Teilnehmer/innen der allgemeinen Integrationskurse – das Ziel B1 nur teilweise erreichen. Nach Aussagen vieler Gesprächspartner/innen in den Vor-Ort-Analysen (hier besonders der ARGEn und den Arbeitsvermittlungen der optierenden Kommunen) reicht aber selbst das Sprachniveau B1 in der Regel nicht aus, um eine Arbeit in Deutschland aufnehmen zu können. Auch für ein Studium oder eine weiterführende Ausbildung ist das Niveau zu niedrig. Bei Jugendlichen, die an einem Studium oder einer Ausbildung interessiert sind, ist die Diskrepanz zwischen notwendigem und tatsächlichem Sprachniveau daher erheblich.

Um am Berufsausbildungssystem partizipieren zu können und in jungen Jahren den Einstieg in eine reguläre Beschäftigung zu finden, bedürfen motivierte und engagierte jugendliche Integrationskursteilnehmer/innen, die eine Ausbildung, ein Studium oder einen qualifizierten Beruf anstreben, einer besonderen Förderung. Die Langzeitfolgen einer fehlgeschlagenen Integration multiplizieren sich über die Jahre der Erwerbsunfähigkeit. Dieser Aspekt ist bei jungen Menschen von größerer Relevanz als bei Älteren. Eine über das „normale“ Maß hinausgehende Förderung könnte somit aus langfristiger integrationspolitischer Perspektive eine erhebliche Kostensenkung im Bereich der Sozialsysteme bewirken.

Motivierte und engagierte Jugendliche sind daher nach den Integrationskursen auf weitere Förderung angewiesen, bevor sie in den ersten Arbeitsmarkt eintreten oder ein Studium aufnehmen können.

- i** Die empirischen Befunde zu diesen Erkenntnissen finden sich unter Kapitel 3.1.4. (Integrationskurse und deren Zustandekommen)

**Vorschlag zur Verbesserung**

Durch eine zusätzliche Förderung sollten neu zugewanderte Jugendliche, die eine Ausbildung, ein Studium oder einen qualifizierten Beruf anstreben, auf ein höheres Sprachniveau gebracht und ihnen somit erleichtert werden, ihren beruflichen Weg zu gehen. Unter der Voraussetzung, dass sie innerhalb von max. 600 Stunden B1 erreicht haben, sollte diesen Jugendlichen die Möglichkeit gegeben werden, ihr Sprachniveau auf B2 auszubauen.

Diese zusätzliche Förderung sollte durch eine Anhebung des Zielniveaus für diese Jugendlichen auf B2 und eine Aufstockung der Stunden um zusätzliche 300 Stunden nach dem Abschluss des regulären Integrationskurses erfolgen. Diese Kurse sollten aufgrund der besonderen Ziel-

meldet, aber nicht mit dem entsprechenden Fokus und Curriculum durchgeführt haben.

	<p>gruppe um die Möglichkeit ergänzt werden, einen begrenzten Teil der Kurse in Teamteachings durchzuführen. Diese Möglichkeit sollte dann gewährt werden, wenn Kurse auch EDV-gestützte Trainings, Bewerbungstrainings oder andere zusätzliche Komponenten enthalten. Analog zum Jugendkurskonzept des BAMF wird auch hier ein Anteil von einem Sechstel der Kurszeit als Teamteachingkomponente empfohlen. Hierfür bestehen grundsätzlich zwei Modelle:</p> <p>Ideal wäre ein kompletter Jugendkurs, in dem die Jugendlichen über die gesamte Kursdauer gezielt gefördert und betreut werden. Ausbildungsrelevante Themen könnten so über einen längeren Zeitpunkt vermittelt werden. Aufgrund der geringen Anzahl neu zuwandernder Jugendlichen ist ein derartiger Kurs aber vielerorts nicht umsetzbar, da die Teilnehmerzahlen zu gering wären.</p> <p>Wo obige Variante nicht in Frage kommt, wäre der Besuch des allgemeinen Integrationskurses für Jugendliche mit einem anschließenden Jugendkurs von 300 Stunden eine gangbare Alternative. Auch hier stellt sich die Frage nach der Umsetzbarkeit des 300-stündigen Jugendkurses. Für die Durchführung dieser Kurse müssen regionale Lösungen, bspw. durch Poolbildung, gefunden werden. Zu diesen könnte auch eine erhöhte Fahrtkostenerstattung bei weiteren Reisewegen gehören.</p> <p>Darüber hinaus sollte besonders bei Jugendlichen eine stärkere Kombination mit Förderangeboten der ARGEn bzw. Optionskommunen erfolgen. Über den Weg dieser sog. Verbundprojekte kommen Praxisteile und berufsbezogene Sprachvermittlung den Jugendlichen zugute. An dieser Stelle könnte die kommende ESF-Förderperiode mit einbezogen werden.</p>
<p><b>Folgen- abschätzung</b></p>	<p>Mit Einführung dieser Regelung wäre davon auszugehen, dass ca. 70% der Jugendlichen, die nach dem Integrationskurs das Niveau B1 erreichen, nach den zusätzlichen 300 Sprachstunden auf das Niveau B2 kommen.</p> <p>In Folge der verbesserten sprachlichen Voraussetzungen könnten die Arbeitsvermittlungen mit anderen Bildungsangeboten aufsetzen und Jugendliche leichter in adäquate Aus- und Weiterbildungsangebote bzw. in feste Arbeitsverhältnisse übermitteln.</p> <p>Mittel- und langfristig geht der Gutachter von einer Entlastung der Sozialkassen durch (beschleunigte) Integration in den ersten Arbeitsmarkt aus. Den Kosten für diese Maßnahme werden die Kosten für eine Nicht-Integration von potenziell erwerbsfähigen Jugendlichen entgegengestellt, die sich über die Jahre ihrer Erwerbslosigkeit multiplizieren.</p> <p>Für die Durchführung der Jugendintegrationskurse ist von Mehrkosten für den Kurs sowie Mehrkosten für Anfahrt der Jugendlichen auszuge-</p>

	<p>hen.</p> <p>Die Berechnung erfolgt auf einer angenommenen Zahl jugendlichen Teilnehmer/innen von 1.500.<sup>130</sup> Dies ergibt folgende Schätzung: 1500 Jugendliche * 300 Stunden Sprachunterricht = 450.000 Stunden. Darüber hinaus wären weitere 50 Stunden Teamteaching pro 300 Stunden zu berechnen: 1500 Jugendliche * 50 Stunden Teamteaching = 75.000 Stunden<sup>131</sup>. Dies ergibt einen Mehraufwand von insgesamt 525.000 Stunden für die zusätzlichen Jugendkurse.</p> <p>Durch die speziellen Kurse entstünden für die Jugendlichen zusätzliche Fahrtkosten. Bei einem Fahrtkostenzuschuss von durchschnittlich 200 € pro Kursteilnahme (vgl. gegenwärtige durchschnittliche Fahrtkostenzuschüsse des BAMF) würden zusätzliche Kosten in Höhe von 1.500 Jugendliche * 200 = 300.000 Euro entstehen.</p>
<p><b>Empfohlene Maßnahmen</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> Änderung des § 3 Abs. 2 IntV: Zielniveau für Jugendliche, die eine Ausbildung, ein Studium oder einen qualifizierten Beruf anstreben und erreichen können, auf B2 anheben.</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Fahrtkostenzuschuss für spezielle Jugendkurse in Regionen, in denen der Kurs nicht ohne finanziellen Aufwand erreichbar ist</li> </ul>

### 5.6.2 Studienkredite für weiterführenden Spracherwerb

In den Vor-Ort-Analysen wurde seitens der Teilnehmer/innen häufig ein Bedarf an weiterführenden Möglichkeiten des Spracherwerbs eingefordert. Vielfach wurde dies mit dem Ziel einer Arbeitsaufnahme begründet. Grundlegendes Problem sei, laut Aussagen der befragten Teilnehmer/innen, an dieser Stelle die Finanzierung weiterführender Sprachkurse, die die Teilnehmer/innen in der Regel nicht aus eigenen Ressourcen aufbringen könnten.

Vor dem Hintergrund des heterogenen Teilnehmerkreises erscheint eine generelle Anhebung des Stundenkontingents aus Sicht von Rambøll Management nicht zielführend. Heterogenität des Teilnehmerkreises bezeichnet an dieser Stelle die unterschiedlichen Zielgruppen und die dadurch unterschiedlichen Anforderungen und Motivationslagen. Einige Teilnehmer/innen bringen bereits qualifizierte Berufserfahrung mit und möchten sich umgehend in den Arbeitsmarkt integrieren, scheitern aber an den sprachlichen Barrieren (z.B. ausgebildete Ärzte, die aufgrund sprachlicher Mängel nur als Pflegepersonal arbeiten). Andere Teilnehmer/innen benötigen die freiwillige Teilnahme nur zu einer grundlegenden Kommunikation im Alltag, jedoch nicht zum Berufsleben. Dadurch erscheint es angeraten, durch ein entsprechendes Anreizsys-

<sup>130</sup> Dies entspricht der derzeitigen Anzahl Jugendlicher in speziellen Jugendkursen. Durch die im Vorschlag unterbreiteten Einschränkungen (B1 in 600 Stunden und dem Ziel eine Ausbildung, ein Studium oder einen qualifizierten Beruf aufzunehmen) ist von keiner Steigerung dieser Zahl auszugehen.

<sup>131</sup> Der Rechnungsweg beschreibt eine Umlegung der Lehrkräftevergütung auf die Teilnehmer/innen pro Stunde.

tem hinsichtlich einer Intensivierung der Sprachkenntnisse über B1 hinaus nur die tatsächlich dazu motivierten Teilnehmer/innen zu identifizieren und zu unterstützen.

Eine entscheidende Zielgruppe stellt hierbei diejenige dar, die nach eigener Einschätzung mit besseren Sprachkenntnissen eine Arbeit aufnehmen könnte und bereit ist, hierfür ein begrenztes finanzielles Risiko einzugehen. Gerade vor dem Hintergrund, dass nach einhelliger Auffassung von Vertreter/innen aus Politik, Wissenschaft und Gesellschaft die Teilhabe am Arbeitsleben einer der zentralen Faktoren für erfolgreiche Integration darstellt, sollte diese Gruppe stärkere Unterstützung erfahren.

<p><b>Vorschlag zur Verbesserung</b></p>	<p>Um die Nachhaltigkeit der Sprachkenntnisse zu stärken und das Erreichen von individuellen Sprachniveaus, die die Aufnahme von Arbeit ermöglichen, optional zu gewährleisten, schlägt Rambøll Management das Instrument der Gewährung von Studienkrediten vor. Dies wird z.B. auch in den Niederlanden Teilnehmer/innen angeboten, die über das dortige Zielniveau A2 hinaus lernen möchten.<sup>132</sup></p> <p>Die Teilnehmer/innen können individuell die noch notwendigen Aufwände einschätzen und kaufen die Leistung bei Anbietern auf dem Markt frei ein, welche Kurse oberhalb des B1-Niveaus anbieten.</p> <p>Die Kredite werden auf Basis der eingereichten Sprachkursrechnungen vergeben. Diese Rechnungen könnten vor Kursbeginn vom Kursträger ausgestellt werden, so dass die Teilnehmer/innen keine Vorfinanzierung leisten müssen. Die Kredite können von der staatlichen Institution zinsfrei bzw. mit niedriger Verzinsung ausgestattet werden.</p> <p>Die Teilnehmer/innen verpflichten sich, den Studienkredit nach Aufnahme einer Beschäftigung an die vergebende Institution zurückzuzahlen. Die Rückzahlung kann bspw. einen bestimmten Prozentsatz des Einkommens über einen fest definierten Zeitraum darstellen. An dieser Stelle sollte primär auf die politische Zielsetzung und die Motivation der Teilnehmer/innen als auf finanzielle Erfordernisse geachtet werden.</p>
<p><b>Folgenabschätzung</b></p>	<p>Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Teilnehmerstruktur erwartet Rambøll Management, dass tendenziell Teilnehmer/innen mit „hohem Potenzial“ an einem weiterführenden Sprachkurs teilnehmen werden. Zudem kann die nach 600 Kursstunden existierende Motivation zum Spracherwerb durch die Teilnehmer/innen genutzt werden, ihren Anspruch von verbesserten Sprachkenntnissen verhältnismäßig zeitnah in die Tat umzusetzen.</p> <p>In qualitativer Hinsicht ist mit einer höheren Nachhaltigkeit der Sprachkenntnisse sowie einer stärkeren Integration durch Integration in den</p>

<sup>132</sup> Im holländischen System werden die Kredite den Kursträgern (Voraussetzung ist, dass diese zertifiziert sind) direkt und nicht den Teilnehmer/innen selbst überwiesen.

	<p>Arbeitsmarkt zu rechnen. In finanzieller Hinsicht erscheint aller Voraussicht nach auch bei diesem Instrument ein Zuschuss seitens des Staates notwendig, insbesondere in der Anlaufphase und durch Ausfälle bzgl. der Kreditrückzahlung durch weiterhin arbeitslose Teilnehmer/innen. Es ist aber davon auszugehen, dass sich nur Teilnehmer/innen mit relativ guten Aussichten auf eine Beschäftigung für die Kredite interessieren, Teilnehmer/innen mit schlechten Jobaussichten würden von den Krediten eher Abstand nehmen. Vor diesem Hintergrund ist von einem überschaubaren Risiko auszugehen.</p> <p>In Abwägung mit der höheren Nachhaltigkeit der Integrationsanstrengungen erscheint dies jedoch insgesamt als zielführende Investition.</p>
<p><b>Empfohlene Maßnahmen</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> Entwicklung eines Konzepts zur Einführung und effizienten Administration von Studienkrediten (evtl. Nutzung bereits bestehender Strukturen in anderen Bereichen, bspw. der Kreditanstalt für Wiederaufbau - KfW)</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Ergänzung des Abschnitts 2 der Integrationskursverordnung um einen entsprechenden Paragraphen zu weiterführenden Studienkrediten</li> </ul>

### 5.6.3 Anbindung an die Arbeitsmarktförderung stärken

Um den mit den Integrationskursen begonnenen Integrationsprozess erfolgreich fortzusetzen, bedarf es weiterer Maßnahmen, die den begonnenen Eingliederungsprozess aufnehmen und systematisch sowie bedarfsgerecht fortführen. Ein besonderer Fokus sollte dabei auf Maßnahmen zur beruflichen Integration gelegt werden. Auch die Integrationskurskonzepte in Dänemark und Schweden sehen begleitende und weiterführende Maßnahmen zum Sprachkurs vor, da diese entscheidend für einen verbesserten Zugang zum Arbeitsmarkt und damit langfristig für die berufliche Integration sein könnten. Das Modell der Verlinkung von Arbeitsmarkt und Integrationsförderung hat sich in Dänemark und Schweden grundsätzlich bewährt. Auch in den Niederlanden ist eine Arbeitsmarktkomponente (bspw. Praktika) für Arbeitslosengeld- oder Sozialhilfeempfänger/innen geplant.

Das vom BAMF entwickelte Rahmenkonzept für Integrationskursergänzende Maßnahmen (Verbundprojekte) setzt an diesem Punkt an. Ziel ist es, den Integrationskurs sinnvoll mit weiterführenden Maßnahmen zu verzahnen und dabei die Bedarfe von unterschiedlichen Zuwanderergruppen, wie z.B. Jugendlichen und Frauen, zu berücksichtigen. Den Beratungsdiensten kommt in diesem Zusammenhang eine steuernde Funktion zu.

Werden diese Maßnahmen flächendeckend und bedarfsgerecht eingesetzt, kann die Nachhaltigkeit der Integrationsförderung in Deutschland gesteigert werden. Die Evaluation zeigte jedoch, dass die Angebote eher zufällig und nicht im ausreichenden Maße erfolgen. Zudem sind die Maßnahmen des BAMF nicht hinreichend mit Instrumenten anderer am Integrationsprozess

beteiligten Organisationen abgestimmt, insbesondere fehlt eine intensive Zusammenarbeit mit den ARGEn bzw. Optionskommunen. Dadurch mangelt es an einem systematischen, an dem individuellen Integrationsprozess sowie den Fähigkeiten der Teilnehmer/innen orientierten Einsatz der Verbundprojekte.

- i** Die empirischen Befunde zu diesen Erkenntnissen finden sich unter den Kapiteln 3.3.3 (Beitrag der Arbeitsverwaltung zur regionalen Umsetzung) und 3.3.5 (Aufgabenwahrnehmung der Regionalkoordinatoren bei der regionalen Umsetzung)

<b>Vorschlag zur Verbesserung</b>	<p>Das Angebot an anschließenden und begleitenden Maßnahmen zum Integrationskurs sollte ausgeweitet und in systematischer Weise flächendeckend umgesetzt werden. Dies erfordert eine gezielte Verzahnung bereits finanzierter Maßnahmen zur Förderung der Integration mit den Integrationskursen.</p> <p>Um die Chancen auf eine berufliche Integration der Teilnehmenden durch anschließende Maßnahmen in Zukunft noch stärker zu erhöhen, müssen dafür die individuellen Fähigkeiten und der Bildungshintergrund des jeweiligen Migranten/der jeweiligen Migrantin für den Einsatz in der praktischen Phase berücksichtigt werden. Hierfür gilt es, die Zusammenarbeit mit den ARGEn und den Arbeitsvermittlungen der optionierenden Kommunen und dort konkret mit den Fallmanager/innen zu verbessern, die von Fall zu Fall feststellen, welche weiteren Maßnahmen im Anschluss an den Integrationskurs ergriffen werden sollen, um die soziale und berufliche Integration voranzutreiben. Dies können Verbundprojekte vom BAMF oder Instrumente im Rahmen des SGBII/SGBIII sein. Eine stärkere Verzahnung von Integrationskursen und Sprachfördermaßnahmen nach SGBII/SGBIII ist bereits geplant. Auch Berufspraktika, die begleitend zum oder im Anschluss an den Integrationskurs erfolgen, sollten vorgesehen werden.</p> <p>Zudem müssen berufsbezogene Sprachkurse zum vertiefenden Spracherwerb im Bereich Arbeit und Beruf angeboten werden, die die Vermittlung beruflicher (Sprach-)Kenntnisse und Fertigkeiten und damit die Chancen der Teilnehmer/innen auf eine Integration in Arbeit verbessern. Anknüpfungspunkt dafür könnte die berufsbezogene Sprachförderung im Rahmen des Europäischen Sozialfonds–Bundesagentur für Arbeit-Programms (ESF-BA) sein, das voraussichtlich ab 2007 vom BAMF übernommen wird. Ferner sollte verstärkt auf europäische Fördermittel für die Ausweitung von Verbundprojekten zurückgegriffen werden. Bei der Beantragung finanzieller Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) können bereitgestellte Mittel der Länder, Kommunen, Träger und des Bundes zu Kofinanzierungszwecken berücksichtigt werden.</p>
<b>Folgen-</b>	In qualitativer Hinsicht ist mit einer höheren Nachhaltigkeit der Sprach-

<b>abschätzung</b>	<p>kenntnisse zu rechnen. Darüber hinaus wird die berufliche Integration deutlich verbessert, die Chancen für eine Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt steigen.</p> <p>Mehrkosten für den Bund sollten durch eine verstärkte Verzahnung mit bereits finanzierten Maßnahmen sowie die Nutzung von Mitteln des ESF abzufedern sein. Mittelfristig kann zudem von einer Entlastung der Sozialkassen durch eine beschleunigte berufliche Integration ausgegangen werden.</p>
<b>Empfohlene Maßnahmen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> Ausweitung der Verbundprojekte</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Verbesserung der individuellen Beratung hinsichtlich geeigneter Maßnahmen</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Stärkere Verzahnung der Förderstrukturen und der unterschiedlichen Kompetenzbereiche</li> </ul>

#### 5.6.4 Gestärkte Netzwerkarbeit

Integration von neu Zugewanderten und schon länger in einer Region lebenden Menschen mit Migrationshintergrund ist eine Gemeinschaftsaufgabe, die auch nur als solche gelöst werden kann. Die Integrationskurse stellen einen Baustein bei der Integration dieser Personen dar. Diesen Baustein gilt es bestmöglich im Rahmen einer Gesamtstrategie zu verankern und als wichtiges Element zu nutzen.

Bei der Umsetzung der Integrationskurse und bei der Kombination der Kurse mit vor- und nachgelagerten Maßnahmen bedarf es einer engen Kooperation aller beteiligten Akteure vor Ort. Die Evaluation hat gezeigt, dass die Umsetzung der Integrationskurse dort besonders gut funktioniert, wo sich Sprachkursträger, kommunale Stellen, Arbeitsverwaltung, Ausländerbehörden, Migrationsberatungen und das Bundesamt gemeinsam um die Integration der Migrant/innen bemühen. Eine gute Zielgruppenerreichung, ein abgestimmtes und transparentes Kursangebot und eine sinnvolle Gestaltung von Übergängen zwischen einzelnen Maßnahmen oder Trägern sind die positiven Ergebnisse dieser Abstimmung.

- i** Die empirischen Befunde zu diesen Erkenntnissen finden sich unter den Kapiteln 3.3.5 (Regionale Netzwerke und Netzwerkmanagement) und 3.3.7 (Best-Practice-Beispiele für die regionale Umsetzung)

<b>Vorschlag zur Verbesserung</b>	<p>Aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten und Kompetenzen werden an dieser Stelle Verbesserungen kaum durch formale Systemveränderung erzielt werden können. Vielmehr geht es um eine gemeinsame Ausgestaltung des derzeitigen Systems durch Bund und Kommunen, um das Potenzial der Integrationskurse optimal auszunutzen. Hier kann daher nur der Appell geäußert werden, dass sich die entsprechenden Akteure der Möglichkeiten der Integrationskurse auch im Rahmen einer</p>
-----------------------------------	---

	regionalen Gesamtstrategie zur Integration von Zuwander/innen bewusst werden und miteinander in Kontakt treten sollen. Eine gezielte Ansprache der Akteure kann je nach regionaler Präferenz und Akteurslandschaft von kommunalen Stellen, den Migrationsberatungen, den Regionalkoordinatoren, den Ausländerbehörden oder anderen erfolgen. <sup>133</sup>
<b>Folgenabschätzung</b>	Eine gute regionale Abstimmung – so belegen es die Evaluationsergebnisse – kann zu einer verbesserten Zielgruppenerreichung, einer optimierten Umsetzung der Kurse vor Ort und einer verbesserten Ausgestaltung von Übergängen zwischen einzelnen Maßnahmen oder Trägern führen.
<b>Empfohlene Maßnahmen</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Einbeziehung der Kommunen und anderer Akteure in die örtliche Gestaltung der Integrationsarbeit und Einbettung der Integrationskurse in diese

#### 5.6.5 MEB/JMD stärker einbinden

Sowohl die Integrationskurse als auch die neu gestaltete Migrationsberatung (Migrationserstberatung und Jugendmigrationsdienst) sind Grundpfeiler der neuen Integrationspolitik des Bundes. Als solche bilden sie das integrationspolitische Grundangebot in Deutschland, basierend auf Förderung von Sprache und zielgerichteter Begleitung des individuellen Integrationsprozesses. Um das Potenzial des Angebots des Bundes mit maximal möglicher Wirkung auszuschöpfen, erscheint eine stärkere Verzahnung der beiden Pfeiler notwendig.

Die momentane Situation im Hinblick auf vorgestellte Verbesserungsvorschläge gestaltet sich folgendermaßen:

- Das Angebot der MEB/JMD ist den Trägern i.d.R. bekannt und wird in unterschiedlichem Umfang genutzt.
- Die Umsetzung der sozialpädagogischen Begleitung von Integrationskursteilnehmer/innen durch MEB bzw. JMD ist noch nicht vollständig und flächendeckend etabliert.
- Wenngleich das sozialpädagogische Begleitangebot nicht mehr integraler Bestandteil der Integrationskurse ist, nehmen die Lehrkräfte in diesem Kontext eine wichtige Rolle ein.

Die Form der Aufgabenwahrnehmung variiert dabei sehr stark. In Abhängigkeit von regionalen Strukturen, Engagement der Akteure und Flexibilität bei Ort und Zeitpunkt der Beratung ist die Nähe der MEB und JMD zu den Integ-

<sup>133</sup> In Nordrhein-Westfalen werden solche Bestrebungen durch das Programm „KOMM IN-NRW“ von Seiten des Landes unterstützt. Das Programm soll u.a. Organisationsentwicklungsprozesse in Kommunen unterstützen, um dort die Angebote, Strukturen und Prozesse im Rahmen der Integrationsarbeit zu verbessern. Die Integrationskurse werden als ein Baustein in diesem System verstanden.

rationskursteilnehmer/innen entscheidender Erfolgsfaktor dafür, wie die Beratung von den Teilnehmer/innen angenommen wird. Im Zentrum der Vorschläge zur Verbesserung liegt der Aufgabenbereich der sozialpädagogischen Begleitung von Integrationskursteilnehmer/innen. Obwohl diese eine zentrale Aufgabe der MEB bzw. des JMD darstellt, wird sie häufig weiterhin von Lehrkräften in den Integrationskursen wahrgenommen, u.a. auch, weil die Teilnehmer/innen zu diesen den engsten Kontakt und somit auch das meiste Vertrauen haben. In einzelnen Regionen wurden aber auch sehr gute Beispiele dafür gefunden, wie eine zielführende Kooperation zwischen MEB/JMD und Kursträgern aussehen kann. Allerdings kann auf Basis der Evaluation keine Aussage darüber getroffen werden, ob es bundesweit ausreichend MEBs und JMDs mit der entsprechenden personellen Ausstattung gibt, die eine intensive Zusammenarbeit mit allen Trägern gewährleisten könnten.

- i** Die empirischen Befunde zu diesen Erkenntnissen finden sich unter den Kapiteln 3.1.6.6 (Sozialpädagogische Begleitung) und 3.3.4 (Rolle der Migrationserstberatungen und der Jugendmigrationsdienste)

<b>Vorschlag zur Verbesserung</b>	<p>Um eine verstärkte Zusammenarbeit zu ermöglichen, müsste generell die Akzeptanz der MEB bzw. JMD bei den Kursträgern erhöht und die Zusammenarbeit verbessert werden. Möglichkeiten sind in diesem Rahmen (schriftliche) Kooperationsvereinbarungen zwischen Kursträger und MEB/JMD, das Angebot von Sprechzeiten von MEB/JMD in den Räumlichkeiten der Kursträger (parallel zu den Kurszeiten bzw. diesen vor- oder nachgelagert) oder das Aufsuchen von Mitarbeiter/innen von MEB/JMD in den Integrationskursen. Das primäre Ziel müsste hierbei die Verlagerung der sozialpädagogischen Begleitung der Teilnehmer/innen von den Lehrkräften (zum Untersuchungszeitpunkt noch sehr stark eingebunden) zu den Fachdiensten der Migrationsberatung sein.</p> <p>Darüber hinaus kann auch die Zusammenarbeit zwischen MEB/JMD und Ausländerbehörden weiter optimiert werden. Hier ist die Beratung von MEB/JMD in den Räumlichkeiten der ABH parallel zu deren Öffnungszeiten eine in den Vor-Ort-Analysen bereits beobachtete Möglichkeit, die zum einen die Sachbearbeiter/innen hinsichtlich ihrer eigenen Beratungsleistung entlastet und zum anderen den Migrant/innen eine umfassende(re) Beratung hinsichtlich Integrationsangeboten – und hier im speziellen der Integrationskurse – bietet.</p>
<b>Folgenabschätzung</b>	<p>Eine enge und kontinuierliche Zusammenarbeit zwischen MEB/JMD und in deren Folge eine Vertrauensbildung zwischen Mitarbeiter/innen von MEB/JMD und den Teilnehmer/innen der Integrationskurse würde zu einer erheblichen Entlastung der Lehrkräfte beitragen. Zudem würde die sozialpädagogische Begleitung durch speziell dafür geschulte, häufig mehrsprachige Berater/innen durchgeführt werden, wodurch eine Stei-</p>

	gerung der Qualität der Beratung erzielt werden könnte.  Durch eine bessere Kooperation zwischen MEB/JMD und ABH, könnte die Beratung von Teilnehmer/innen verbessert und diese gezielter in die für sie richtigen (Zielgruppe und Lernprogression) und zeitnah beginnenden Kurse vermittelt werden.
<b>Empfohlene Maßnahmen</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Bessere Kooperation zwischen MEB/JMD und Kursträger, z.B. durch die Verpflichtung zu Kooperationsvereinbarungen  <input checked="" type="checkbox"/> Bessere Zusammenarbeit mit der Ausländerbehörden

#### 5.6.6 *Nicht nur formalen, sondern auch nachhaltigen Erfolg messen*

Wie bereits dargelegt wurde, liegen das Ziel und damit der eigentliche Erfolg der Integrationskurse in einem nachhaltigen Erwerb der deutschen Sprache sowie dem fest verankerten Wissen über die Rechtsordnung, die Kultur und die Geschichte in Deutschland. Damit soll der Grundstein für eine tatsächliche Integration in die Gesellschaft in allen Dimensionen (strukturelle, soziale, kulturelle und identifikatorische Integration) gelegt werden. Nach dem Grundsatz „fördern und fordern“ liegt es im Anschluss der Integrationskurse an den Teilnehmer/innen selbst, den Weg in die Gesellschaft zu gehen.

Die Evaluation der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz konnte die mittel- und langfristige Wirkung der Integrationskurse in diesem Sinne nicht untersuchen. Zur Beurteilung der Wirkung der Integrationskurse und der darauf aufbauenden Entscheidung über eine mögliche Anpassung der Inhalte fehlen die notwendigen Informationen. Eine Wirkungsmessung kann erst einige Jahre nach Systemstart erfolgen.

<b>Vorschlag zur Verbesserung</b>	<p>Eine Messung und Überprüfung des nachhaltigen Erfolgs der Integrationskurse liefert steuerungsrelevante Informationen zur weiteren Systemverbesserung.</p> <p>Die Messung der integrationspolitischen Wirkung der Integrationskurse kann auf mindestens zwei Arten erfolgen:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Der Etablierung eines Integrationspanels, welches institutionell vom BAMF geführt wird. Dieses Panel beinhaltet kennzahlengestützte Stichprobenbefragungen von Absolvent/innen über ihren Integrationspfad, der mit den Integrationskursen begann.<sup>134</sup> Darüber hinaus könnte die Befragung durch stichprobenartige B2-Prüfungen von Absolvent/innen zwei Jahre nach ihrem Integrationskurs ergänzt werden (Hypothese der Integrationskur-</li> </ol>
-----------------------------------	--

<sup>134</sup> In den Niederlanden ist im Rahmen der neuen Systemeinführung zum 1. Januar 2007 auch die Messung der Zufriedenheit der Teilnehmer/innen vorgesehen, welche durch ein externes Untersuchungsbüro durchgeführt wird. Hierfür müssen die Kursträger eine Excel-Tabelle mit Name, Adresse, Telefon und E-Mail der Teilnehmer/innen erstellen. Diese sollen dann im Anschluss an die Kurse kontaktiert werden.

	<p>se ist es schließlich, dass sie den Anstoß für den weiteren, eigenständigen Spracherwerb liefern).</p> <p>2. Die Ausschreibung einer ersten Wirkungsmessung im Jahre 2008.</p> <p>Der Vorteil eines intertemporären Panels des Bundesamtes wäre, dass die Daten regelmäßig (einmal pro Jahr) erhoben und im Längsschnitt für Steuerungszwecke genutzt werden könnten.</p>
<b>Folgenabschätzung</b>	<p>Die Messung der langfristigen, integrationspolitischen Wirkung gibt Aufschlüsse über die Erfolgs- und Misserfolgskriterien der Integration. Das System wird zeitnah und kontinuierlich überdacht und angepasst. Im Sinne der modernen Managementtheorie kann so zeitnah interveniert und die politischen Entscheidungsträger/innen mit Alternativen zum jeweiligen System versorgt werden.</p>
<b>Empfohlene Maßnahmen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> Ergänzung der Verordnung durch eine institutionalisierte Form der Wirkungsevaluation, bzw.</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Durchführung einer Studie zum langfristigen Erfolg der Integrationskurse durch das BAMF</li> </ul>

#### 5.6.7 Die Marke „Integrationskurs“ stärken

In der Sprachkurspraxis existieren verschiedene Angebote, die unter der Bezeichnung „Integration“ angeboten werden. Dies führt dazu, dass (potenzielle) Teilnehmer/innen mit einem zuweilen undurchsichtigen Kursangebot konfrontiert sind, oder die Leistung des Bundes nicht als dessen Förderangebot wahrnehmen.

Die Integrationskurse haben über die Sprachkursträger in der Fachöffentlichkeit, den Migrationsberatungsstellen und im Umfeld der Sprachschulen bereits einen beachtlichen Bekanntheitsgrad erfahren. Andere Angebote von verschiedenen Institutionen besitzen aber im Gegensatz zu den Integrationskursen ein eigenes Symbol und heben sich so stark ab.

<b>Vorschlag zur Verbesserung</b>	<p>Für die zukünftige Umsetzung der Integrationskurse ist es daher aus Sicht des Gutachters wichtig, eine klare Definition der Integrationskurse vorzunehmen und deren Verwendung in der Praxis sicher zu stellen.</p> <p>Die Entwicklung eines eigenen Logos könnte zum Branding der Integrationskurse beitragen. Dieses Logo könnte im Rahmen einer Marketingkampagne gezielt in der Kursträgerlandschaft und darüber hinaus verankert werden.</p>
<b>Folgenabschätzung</b>	<p>Das Logo findet sich auf Kurslisten wieder und hebt die Integrationskurse als ein spezielles Angebot des Bundes von anderen Angeboten ab. Dies führt zu einer besseren Orientierung für die Berechtigten.</p>
<b>Empfohlene Maßnahmen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> Entwicklung eines Logos für die Integrationskurse</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Durchführung einer Marketingkampagne für die Integrations-</li> </ul>

## 5.7 Handlungsfeld 6: Administrativen Aufwand begrenzen

Die Umsetzung der Integrationskurse ist für die Kursträger mit einem hohen bürokratischen Aufwand verbunden. Dieser ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass im bestehenden System der Integrationskurse die Qualität durch genaue Vorgaben zur Umsetzung und Ausgestaltung der Kurse gesichert werden soll und die Abrechnung der Kurse kurs- und teilnehmerbezogen stattfindet.

Der Fokus der administrativen Aufmerksamkeit liegt somit auf der Kontrolle der zahlreichen Durchführungsvorschriften. Dies bedeutet konkret für die Kursträger, dass sie im Rahmen der Integrationskurse bis zu 24 Formulare ausfüllen müssen und nach Berechnungen von Rambøll Management bis zu 1.200 Euro pro Kurs zur Erfüllung ihrer administrativen Pflichten ausgeben.

Der Gutachter kommt zu dem Schluss, dass die administrativen Vorgaben vereinfacht werden sollten, um die Kursträger zeitlich und finanziell zu entlasten. Im Handlungsfeld 6 werden daher Verfahrensvereinfachungen vorgeschlagen, die administrative Verfahren reduzieren, ohne negative Konsequenzen für die Verwaltung der Kurse mit sich zu bringen. Dazu gehören: eine Abschaffung der Eigenbeitragsrückerstattung im Falle des entschuldigtes Fehlens, eine Neuregelung bei Fehlzeiten, die Einführung eines Online-Verfahrens zur Kommunikation zwischen Ausländerbehörden und BAMF sowie die Abschaffung von Verfahrensschritten, die aus Controllinggesichtspunkten nicht mehr notwendig sind.

### 5.7.1 Abschaffung von Eigenbeitragsrückerstattung

Um von Eigenbeitragszahler/innen keine Beiträge für Stunden zu fordern, an denen sie aus von ihnen nicht zu vertretenden Gründen fernbleiben mussten, wurde in der Integrationskursverordnung eine Rückerstattung der Eigenbeiträge verankert (§ 9 Abs. 4). Diese Rückerstattung erfolgt in der Praxis modulweise und ist mit erheblichem Verwaltungsaufwand auf Seiten des Bundesamtes und der Kursträger verbunden. Kursträger verbringen pro Integrationskurs im Schnitt neun Stunden administrativer Tätigkeit mit der Rückerstattung der Eigenbeiträge.

- i** Die empirischen Befunde zu diesen Erkenntnissen finden sich unter den Kapiteln 3.2.5.1 (Entstehende Aufwände bei den Kursträgern) und 3.2.6 (Administration der Kurse durch das BAMF)

#### Vorschlag zur Verbesserung

Die für die Verwaltung des BAMF und des Kursträgers aufwändige Rückzahlung des Eigenbeitrags des Teilnehmers/der Teilnehmerin bei entschuldigtem Fehlen sollte durch die Möglichkeit ersetzt werden, ab einer

	<p>gewissen Anzahl von entschuldigtem Fehlen diese nachholen zu können.</p> <p>Bei entschuldigtem Fehlen werden die Kostenbeiträge entsprechend nicht mehr an die Teilnehmer/innen zurückerstattet. Um für die Teilnehmer/innen keinen wirtschaftlichen Nachteil entstehen zu lassen, sollte ihnen bei entschuldigtem Fehlen von mehr als drei aufeinander folgenden Tagen die Möglichkeit zur Nachholung der Stunden eingeräumt werden. Hierfür fordert der Kursträger nach dem dritten Tag konsequent ein Attest von den Teilnehmer/innen ein. Die nachzuholenden Stunden können entweder innerhalb eines Parallelkurses oder eines Folgekurses angeboten werden. Falls der Träger aufgrund seiner Strukturen (bspw. hinsichtlich der vorhandenen Lehrkräfte) dieses anbietet, kann die Nachholung auch in Einzelunterricht oder in kleineren Gruppen vom Träger erbracht werden. Denkbar wäre auch eine Nachhilfegruppe parallel zum Kurs, in der die Teilnehmer/innen ihre Stundenkontingente einsetzen.</p> <p>Um Missbrauch auszuschließen, erfolgen weiterhin die nicht angemeldeten Vor-Ort-Kontrollen durch den Regionalkoordinator. Dabei wird insbesondere überprüft, ob die Teilnehmerlisten und die nachzuholenden Stunden tagesaktuell geführt werden (siehe auch Vorschlag in Kapitel 5.2.4 „Vor-Ort-Kontrollen für effektivere Qualitätssicherung“).</p>
<p><b>Folgen- abschätzung</b></p>	<p>Die Abschaffung der Kostenrückerstattung senkt in erheblichem Maße den bürokratischen Aufwand für die Verwaltung des BAMF und des Kursträgers. Gleichzeitig erhöht es die Motivation der Teilnehmer/innen, die Fehlzeiten gering zu halten.</p> <p>Dadurch, dass der Kursträger im Fehlfall ab drei Tagen konsequent ein Attest einfordert, wird für die Teilnehmer/innen wie bisher ein Anreiz gesetzt, ihre Fehlzeiten gering zu halten. Darüber hinaus steht der Kursträger über die verpflichtenden Abschlusstests<sup>135</sup> im direkten Qualitätswettbewerb mit den übrigen Trägern: Hieraus erwächst eine deutliche Motivation, unentschuldigte Fehlzeiten zu verhindern, um eine hohe Erfolgsquote in den Abschlusstests zu erreichen.</p> <p>Die sehr aufwendige Prüfung der Anwesenheit und der Legitimität von Entschuldigungen durch das BAMF entfällt und wird somit „dezentralisiert“, also nur zwischen Kursträger und Teilnehmer/in abgewickelt. So werden administrative Aufwände reduziert, wovon das BAMF ebenso wie die Kursträger profitieren.</p> <p>Durch die Abschaffung der Kostenrückerstattung werden die Kursträger durchschnittlich um etwa 9 Stunden<sup>136</sup> administrativer Arbeit pro Kurs entlastet. Das BAMF spart darüber hinaus Verwaltungsaufwand in Höhe</p>

<sup>135</sup> Vgl. Kapitel 5.2.1 „Verpflichtende Abschlusstests zur Erfolgserfassung“.

<sup>136</sup> Berechnung der Verwaltungsaufwände im Rahmen der Vor-Ort-Analysen.

	von etwa 690.000 Euro. Zusätzlich fallen geschätzte 4,7 Millionen Euro an Leistungsmitteln weg, welche der Bund zurzeit den Kursträgern für entschuldigte Fehlzeiten von Teilnehmer/innen vergütet.
<b>Empfohlene Maßnahmen</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Rückzahlung von Eigenbeiträgen abschaffen und Fehlzeiten ab einer festgelegten Anzahl an Fehltagen nachholen

### 5.7.2 Weitere Verfahrensvereinfachungen

Durch eine Reihe von verpflichtenden Verfahrensschritten und Meldepflichten entsteht bei Kursträgern ein Verwaltungsaufwand, der zur Umsetzung und Steuerung der Integrationskurse nicht notwendig ist. Bestimmte Verfahrenserfordernisse sind für eine effektive Prozesskontrolle nicht erforderlich und können somit entfallen bzw. modifiziert werden.

- i** Die empirischen Befunde zu diesen Erkenntnissen finden sich unter Kapitel 3.2.5. (Administration der Kurse durch die Kursträger)

<b>Vorschlag zur Verbesserung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eine Ausstellung von Teilnahmebescheinigungen für die Teilnehmer/innen nach jedem Modul ist sehr zeitaufwändig (504 Minuten pro Integrationskurs à 630 Stunden) und für die Teilnehmer/innen in der Regel ohne großen Mehrwert. Diese sollten daher nur bei Bedarf ausgestellt werden.</li> <li>• Fehlzeiten verpflichteter Teilnehmer/innen sollten nicht mehr kontinuierlich an die sanktionierenden Behörden gemeldet werden. Vielmehr sollte es Aufgabe der sanktionierenden Behörden sein, die Fehlzeiten abzufragen. Dies sollte im Kontakt zwischen der Behörde und den verpflichteten Ausländer/innen direkt erfolgen. Umgesetzt werden könnte dies folgendermaßen:</li> <li>• Nach jedem abgeschlossenen Kursmodul erhält der/die Teilnehmer/in auf Anfrage eine Bescheinigung vom Kursträger, auf welcher der Modulabschluss vermerkt ist. Sollten die Fehlzeiten des Teilnehmers/der Teilnehmerin bei mehr als 20% der Unterrichtszeit liegen, so wird dies gesondert auf der Bescheinigung vermerkt. Die leistungsbewilligenden Stellen und die Ausländerbehörden können bei Interesse die Modulabschlussbescheinigungen von den verpflichteten Teilnehmer/innen einfordern und erhalten so einen Überblick über die Teilnahme der jeweiligen Person sowie die Anzahl der unvollständig besuchten Module (über 20% gefehlt). Die Bescheinigungen müssten nicht fälschungssicher, sondern lediglich mit Stempel des Trägers ausgestellt werden. Bei Betrugsverdacht könnten die Fallmanager/innen bzw. Sachbearbeiter/innen auf Basis der vorgelegten Informationen auch direkt mit den Kursträgern Kontakt aufnehmen.</li> <li>• Hier sind besonders die leistungsbewilligenden Stellen gefragt, die</li> </ul>
-----------------------------------	--

	<p>über ihre Fallmanager/innen in regelmäßigem Kontakt mit den Teilnehmer/innen stehen.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Das BAMF erhält die Testergebnisse zu den Abschlusstests bereits mit Personenbezug von den Kursträgern. Es ist daher nicht nachvollziehbar, warum eine weitere Meldung ohne Personenbezug in vierteljährlichen Abständen zu erfolgen hat. Der Gutachter empfiehlt daher die Streichung dieser Meldepflicht.</li> <li>• ALG-II-Empfänger/innen müssen einen separaten Antrag auf Kostenbefreiung für den Kurs und einen weiteren für den Abschlusstest stellen. Diese Anträge wären bei einer Überweisung der Teilnehmer/innen durch die Leistungen gewährenden Stellen überflüssig.</li> </ul>
<b>Folgenabschätzung</b>	Diese Verwaltungsvereinfachungen können aus Sicht des Gutachters ohne Controllingverluste durchgeführt werden, da diese Verfahren eine Doppelung bereits erhobener Informationen bzw. eine für die Systemdurchführung nicht (immer) benötigte, zusätzliche Hürde darstellen.
<b>Empfohlene Maßnahmen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> Abschaffung der vierteljährlichen Meldungen der Testergebnisse</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Wegfall des Antrags auf Kostenbefreiung für ALG-II-Empfänger/innen</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Ausstellung der modulweisen Teilnahmebescheinigung für die Teilnehmer/innen nur im Bedarfsfall</li> </ul>

### 5.7.3 Einführung von Online-Verfahren

Die Kommunikation zwischen BAMF und Kursträgern verläuft weitgehend auf dem Papierwege. Bei der Übermittlung von Daten entstehen so Aufwände beim Kursträger durch das Eingeben, Ausdrucken und Verschicken. Beim BAMF müssen die übermittelten Daten dann wiederum händisch in ein System eingepflegt werden. Dies erhöht Fehlerquellen bei elementaren Controllingdaten und verursacht erheblichen Arbeitsaufwand.

Darüber hinaus müssen die Kursträger für die teilnahmeverpflichteten Ausländer/innen auch den zuständigen Ausländerbehörden den Beginn eines Kurses mitteilen sowie diese am Ende eines jeden Moduls über Teilnahmeverstöße unterrichten. Allerdings kommen viele Träger diesen Pflichten gar nicht oder nur teilweise nach.

- i** Die empirischen Befunde zu diesen Erkenntnissen finden sich unter den Kapiteln 3.2.5.1 (Entstehende Aufwände bei den Kursträgern) und 3.2.6.7 (Untersuchung der unterstützenden Systeme des BAMF)

<b>Vorschlag zur Verbesserung</b>	Der Datentransfer zwischen Kursträgern und BAMF könnte wesentlich durch die Möglichkeit der automatisierten Datenübermittlung vereinfacht werden. Die Entwicklung einer Online-Schnittstelle mit den Kursträgern ist aus Sicht des Gutachters ein geeigneter Schritt, um die administrative Abwicklung der Integrationskurse effizienter zu gestalten.
-----------------------------------	--

	<p>Erste Konzepte des Bundesamtes sind in dieser Hinsicht zu begrüßen und weiter auszugestalten.</p> <p>Eine weitere digitale Schnittstelle zu den Ausländerbehörden sollte durch das BAMF etabliert und von den Ausländerbehörden flächendeckend genutzt werden. Auch hier sind die bisherigen Entwicklungen des Bundesamtes ein Schritt in die richtige Richtung, sollten aber konsequent und schnellstmöglich eingeführt werden. Damit die Ausländerbehörden die Möglichkeit erhalten, die Teilnahme der teilnahmeverpflichteten Ausländer/innen auch in den Fällen zu verfolgen, in denen die Kursträger ihrer Meldepflicht nicht nachkommen, sollten sie ebenfalls Zugriff zum Onlineverfahren erhalten. Hier wäre ein System zwischen BAMF und Ausländerbehörden wünschenswert, nachdem Letztere durch das BAMF Informationen über Teilnahmeverstöße erhalten können.</p>
<p><b>Folgenabschätzung</b></p>	<p>Durch ein Online-Verfahren würden viele Prozesse (Meldung von Verpflichtungen, Registrierung von Teilnehmer/innen, Übermittlung von Teilnehmerlisten, etc.) automatisiert ablaufen. Dies würde auf Seiten der Kursträger und Ausländerbehörden – nach einer Einarbeitungszeit in das neue System – Verwaltungsaufwand einsparen. Darüber hinaus ist eine Steigerung der Datenqualität für das Controlling – kombiniert mit einer Reduzierung der damit verbundenen Aufwände im Bundesamt – zu erwarten.</p> <p>Durch direkte Abfragemöglichkeiten der Ausländerbehörden beim Bundesamt, könnten diese unmittelbare Sanktionen bei Teilnahmeverstößen verhängen.</p> <p>Einmalige Kosten würden für die Systementwicklung und Einführung anfallen. Dem gegenüber stehen kontinuierliche Kosteneinsparungen beim Controlling und bei der Pflege der Controllingsysteme.</p>
<p><b>Empfohlene Maßnahmen</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> Entwicklung einer Online-Schnittstelle zu den Kursträgern und Ausländerbehörden</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Elektronische Übermittlung von Teilnehmerdaten an das BAMF</li> </ul>

## 5.8 Handlungsfeld 7: Zielführendes Finanzierungssystem

Gemäß der Zielsetzung der Evaluation sollte nicht nur die Durchführung, sondern auch die Finanzierung der Integrationskurse untersucht und bewertet werden. Im vorliegenden Handlungsfeld sollen die wesentlichen Vorschläge hinsichtlich einer Verbesserung von Umfang und Verfahren der Finanzierung erläutert werden. Hierbei soll insbesondere das Prinzip der „Kosteneffizienz“ beachtet werden, d.h. wie unter gegebenen Haushaltsmitteln die maximalen Ergebnisse erzielt werden können.

Im Folgenden werden daher vorerst die Ziele eines Finanzierungssystems dargestellt und damit Bewertungsmaßstäbe für die Güte eines Finanzierungssystems gesetzt. Anschließend wird das derzeitige System entlang der dargestellten Ziele bewertet, und Handlungsbedarfe für eine Verbesserung des Systems werden definiert. Auf dieser Basis schlägt Rambøll Management nach der Diskussion möglicher Ansätze eine Finanzierungsalternative zum derzeitigen Finanzierungssystem vor und bewertet diese entlang der dargestellten Dimensionen.

### 5.8.1 Ziele eines Finanzierungssystems (Bewertungsmaßstäbe)

In der Entwicklung von Vorschlägen verwendete Rambøll Management folgende **vier zentrale Ziele als Maßstäbe und Wegweiser eines effizienten und effektiven Finanzierungssystems** der Integrationskurse:

- Ausreichende Finanzierung
- Effiziente Abrechnungsverfahren
- Transparente Finanzierung
- Anreizsetzende Finanzierung

Diese sollen im Folgenden kurz erläutert werden.

#### **Ziel 1: Ausreichende Finanzierung**

Freilich unterliegt die konkrete monetäre Definition von „ausreichender“ Finanzierung dem (politischen) Prozess der Konsensbildung unterschiedlicher Bedürfnisse. Es können jedoch die Bedürfnisse der einzelnen Stakeholder (also der Beteiligten des Systems) abstrakt erfasst werden und somit „Leitlinien“ für die Bewertung und Entwicklung von Finanzierungssystemen geschaffen werden.

Für den **Bund** als Gestalter und Mittelgeber steht an dieser Stelle eine effiziente Verwendung der Mittel, also eine vorteilhafte Kosten/Nutzen-Relation im Vordergrund. Zudem erscheinen aus Sicht des Bundes nach oben hin gedeckelte bzw. nur nach unten flexible Kosten für die Haushaltsplanung erstrebenswert.

Die **Kursträger** sind hinsichtlich der Höhe ihrer Vergütung für die Durchführung der Integrationskurse zunächst an Kostendeckung für Personal und Infrastruktur interessiert. Allerdings kann nicht nur die Höhe der Einnahmen für den Träger von Relevanz sein, sondern auch ihre Kontinuität bzw. Planbarkeit.

Für die von den Kursträgern abhängigen **Lehrkräfte** steht sowohl die Höhe des Honorars als auch die Kontinuität des Arbeitsverhältnisses im Vordergrund.

Für die von allen vorgängig genannten Akteuren abhängigen **Teilnehmer/innen** steht die durch das Programm erreichte Qualität und somit ihr persönlicher Lernerfolg im Vordergrund. Darüber hinaus ist es im Interesse der Teilnehmer/innen, einen möglichst geringen finanziellen Eigenbeitrag für die Kurse zu leisten bzw. durch einen zusätzlichen Eigenbeitrag die Qualität des Unterrichts zu steigern und so den Lernerfolg zu vergrößern oder ggf. die Kurszeit zu verkürzen.

### **Ziel 2: Effiziente Abrechnungsverfahren**

Durch hohe Effizienz in den Abrechnungsverfahren sollen sowohl die Verwaltungsaufwände auf Seiten der Kursträger als auch auf Seiten des Bundes (hier des BAMF) bei gleich bleibender oder verbesserter Zielerreichung der anderen drei Ziele möglichst niedrig gehalten werden.

### **Ziel 3: Transparente Finanzierung**

Durch eine transparente Finanzierung sollen entstandene Kosten und Mittelverwendungen durch die Administration einerseits nachvollziehbar gemacht und andererseits Betrugsmöglichkeiten durch Kursträger und Teilnehmer/innen ausgeschlossen werden.

### **Ziel 4: Anreizsetzende Finanzierung**

Das „Teilsystem“ der Finanzierung gestaltet in fast jedem Gesamtsystem im wesentlichen Maße die Rahmenbedingungen und somit auch die Anreize, die für die Systemteilnehmer hergestellt werden. Daher geht es im Wesentlichen darum, die richtigen Anreize für alle Systemteilnehmer zu setzen. Für ein verbessertes Finanzierungssystem kann bspw. darauf geachtet werden, dass ein hoher Erfolg seiner Teilnehmer/innen einen Anreiz für den Kursträger darstellt oder dass für die Teilnehmer/innen eine geringe Hemmschwelle zur Kursteilnahme gewährleistet wird.

### 5.8.2 *Bewertung des derzeitigen Finanzierungssystems*

Das derzeitige Finanzierungssystem der Integrationskurse wird von vielen Seiten kritisiert. Viele Kursträger kritisieren eine ihrer Meinung nach unzureichend finanzielle Ausstattung, die durch den hohen Verwaltungsaufwand nochmals verschlechtert werde. Andererseits wird im Sinne einer sparsamen Bewirtschaftung öffentlicher Mittel kritisiert, dass es für die Integrationskurse zu keiner freien Preisermittlung am Markt kommt.

Entlang der dargestellten Ziele eines Finanzierungssystems sollen daher im Folgenden eine Bewertung des derzeitigen Systems vorgenommen und die Handlungsbedarfe definiert werden.

#### 5.8.2.1 Ausstattung der Systems mit „ausreichender“ Finanzierung

Eine effiziente Verwendung der zur Verfügung stehenden Mittel, d.h. eine vorteilhafte Kosten/Nutzen-Relation, kann direkt an der Zielerreichung der Teilnehmer/innen (B1 und bestandener Orientierungskurs) im Verhältnis zu den aufgewendeten Mitteln gemessen werden. Der Mitteleinsatz des Bundes ist im derzeitigen System entlang der erwarteten (aber jederzeit auch zu beschränkenden) Teilnehmerzahl und der festen Stundensätze klar kalkulierbar. Das Ziel der Mitteldeckung ist damit erreicht. Die Preisfestsetzung des Stundensatzes erfolgt jedoch durch den Bund und findet somit in keinem freien Preisbildungsverfahren statt. Die Erfolgsquoten (Prozentsatz der Teilnehmer/innen, die das Sprachniveau B1 erreichen und den Orientierungskurs bestehen) entsprechen derzeit jedoch nicht der anvisierten Zielvorgabe. Darüber hinaus zeichnet sich das derzeitige System durch einen erheblichen Verwaltungsaufwand aus, der hohe Kosten in Bereichen verursacht, die nicht unmittelbar dem Lernerfolg der Teilnehmer/innen dienen. Vor diesem Hintergrund lässt sich die Kosten/Nutzen-Relation **aus Sicht des Bundes** hinterfragen.

Aus der Evaluation ging hervor, dass auf Basis des personenbezogenen Stundensatzes von 2,05 Euro (einschließlich aller zusätzlichen Vergütungen wie bspw. der Verwaltungskostenpauschale) etwa zwei Drittel der **Kursträger** kostendeckend bzw. mit Gewinn arbeiten können und ein Drittel der Träger Verlust mit der Durchführung macht. In diesem Kontext sei insbesondere auf die in den verschiedenen deutschen Regionen sehr unterschiedlichen Lehrkraftgehälter sowie Raum- und Betriebskosten verwiesen. Als positiv ist aus Kursträgersicht zu bewerten, dass Kurse durch die Teilnehmerfinanzierung durch sog. Selbstzahler/innen aufgefüllt werden können. Wo dies möglich ist, erhöht es die Wirtschaftlichkeit der Kurse. Der bei den Kursträgern anfallende Verwaltungsaufwand schränkt die Wirtschaftlichkeit der Kurse wiederum erheblich ein und ist der zentrale Kritikpunkt am jetzigen System.

Die Befunde der Evaluation zeigen auch, dass die Kostendeckung der Kurs-träger im Wesentlichen durch die Stellhebel Teilnehmerzahlen in den Kursen und Lehrkräftevergütung sowie gemeinnützige, kommunale oder andere Querfinanzierung erreicht wird. Mit durchschnittlich 16,7 Teilnehmer/innen liegen die Kurse über der sprachwissenschaftlich empfohlenen Kursgröße von 12 bis 15 Teilnehmer/innen. Mit nunmehr durchschnittlich 16,9 Euro Brutto-Stundenhonorar sind die Lehrkräftevergütungen im Schnitt um zwei Euro unter die Vergütung bei den gleichen Trägern vor Einführung der Integrationskurse gesunken.<sup>137</sup> Neben Verlusten aufgrund von Inflation und damit gestiegenen Lebenshaltungskosten mussten **Lehrkräfte** daher weitere Einschnitte in ihren Honoraren hinnehmen. Fraglich ist vor diesem Hintergrund, wie lange es gelingen wird, motivierte und gut ausgebildete Lehrkräfte (neben ihrer formalen und im System festgelegten Qualifikation) für den Unterricht gewinnen zu können.

Aus Sicht der **Teilnehmer/innen** stehen die Qualität der Kurse und der angemessene Umfang des eigenen Kostenbeitrags im Vordergrund. Die Qualität des Unterrichts und der Lernerfolg sind wesentlich von der Anzahl der Teilnehmer/innen im Kurs abhängig, da von der Lehrkraft bei geringeren Teilnehmerzahlen mehr Zeit und Aufmerksamkeit auf die Entwicklung der einzelnen Teilnehmer/innen verwendet werden kann. Bei durchschnittlich 16,7 Teilnehmer/innen pro Kurs ist eine individuelle und bedarfsgerechte Betreuung jedes Einzelnen schwierig. Neben der Kursgröße ist die Qualität der Lehrkräfte von großer Bedeutung. Sinkende Motivation bzw. Qualifikation bei geringeren Honoraren kann ebenfalls den Lernerfolg in wesentlichem Maße beeinflussen, bspw. durch weniger erfolgreiche Binnendifferenzierung durch die Lehrkraft bei unterschiedlichen Teilnehmerniveaus innerhalb eines Kurses. Während das Integrationskursangebot des Bundes aus Teilnehmer-sicht grundsätzlich zu begrüßen ist, so stellt sich vor dem Hintergrund der erwarteten Zielerreichung die Frage nach der Qualität der Kurse. Zudem ist aus Sicht einzelner Teilnehmer/innen eine Zielerreichung im vorgegebenen Stundenkontingent von 630 Stunden nicht möglich. Damit verschlechtert sich für diese Teilnehmer/innen die Kosten/Nutzen-Relation der Kursteilnahme. Der oben aufgeführte Vorschlag einer Stundenflexibilisierung würde diesem Punkt entgegenwirken.

In einem verbesserten Finanzierungssystem wäre es aus den dargelegten Gründen anzustreben, durch einen starken Abbau von administrativen Aufgaben die Kosten/Nutzen-Relation auf Seiten des Bundes und der Kursträger zu erhöhen. Darüber hinaus sollte die Qualität der Kurse durch niedrigere

---

<sup>137</sup> Diese Differenz lässt sich nach Ansicht des Gutachters vor allem auf folgenden Zusammenhang zurückführen: Im Gegensatz zu den knapp 33 Euro pro Kursstunde des Sprachverbands Deutsch werden bspw. (bei einer erreichten Garantiefinanzierung von 15 Teilnehmer/innen) pro Stunde nur ca. 30,75 Euro erreicht. Rambøll Management geht davon aus, dass in der Breite die genannte Differenz verhältnismäßig zeitnah bei den Lehrkraft Honoraren als den „am einfachsten zu verstellenden Stellschrauben“ eingespart wurde.

Teilnehmerzahlen und eine Erhöhung der Lehrkräftevergütungen steigen, um so die Zielerreichung zu verbessern.

#### 5.8.2.2 Effiziente Abrechnungsverfahren

Die Evaluation hat ergeben, dass die Mischform aus kurs- und teilnehmerbezogener Abrechnung erhebliche Verwaltungskosten auf Seiten der Kursträger und auf Seiten des BAMF zur Folge hat. Auf Seiten der Kursträger war in der Evaluation das gegenwärtige Abrechnungsverfahren einer der zentralen Kritikpunkte.

In einem veränderten Finanzierungssystem muss daher die Effizienz der Abrechnungsverfahren verbessert werden.

#### 5.8.2.3 Transparente Finanzierung

Über die Vergütung von € 2,05 pro Teilnehmer/in und Kursstunde ist das Finanzierungssystem weitgehend transparent. Allerdings ist durch die Mischform von Teilnehmer- und Kursfinanzierung Intransparenz in das System gekommen. Hierzu zählt im Besonderen die Garantiefinanzierung für Kurse bis zu 15 Teilnehmer/innen, welche die Transparenz des Systems wiederum einschränkt. Zudem machen ergänzende Regulierungen wie die Erstattungsregelungen von un-/entschuldigtem Fehlzeiten, die kursbezogene Kinderbetreuung bei ausreichender Anzahl von Spätaussiedlerkindern im Kurs, die Verwaltungskostenpauschale, die kursbezogene, abgesenkte Garantiefinanzierung für Alphabetisierungskurse, etc. das System unübersichtlich.

Betrugsmöglichkeiten durch Kursträger und Teilnehmer/innen sind weitgehend ausgeschlossen. Wenn der von den Kursträgern gegenwärtig selbst durchgeführte Einstufungstest Auswirkungen auf die Finanzierung hätte, wäre dieser allerdings problematisch. Das derzeitige System wird durch eine starke und verwaltungsaufwändige Kontrolle transparent gehalten.

Bei einer Weiterentwicklung des Finanzierungssystems wäre eine Erhöhung der Transparenz, besonders durch eine Vereinfachung der Abrechnungsmodi, wünschenswert, indem Sonderregelungen abgebaut und die Mischfinanzierung aufgehoben werden.

#### 5.8.2.4 Anreizsetzende Finanzierung

Die Evaluation hat aufgezeigt, dass das derzeitige System kaum (finanzielle) Anreize für Kursträger setzt, um Teilnehmer/innen zum Sprachniveau B1 und zum Bestehen des Orientierungskurses zu führen.

Darüber hinaus wurde in der Evaluation bspw. festgestellt, dass die zentralen Anreize für Kursträger im gegenwärtigen Finanzierungssystem auf Kursen mit mehr als 15 Teilnehmer/innen und einer Senkung der Lehrkraftgehälter

lagen. Beides wirkt sich aus evaluatorischer Sicht negativ auf den Lernerfolg aus.

In einem veränderten Finanzierungssystem sollten daher stärkere Anreize für alle Beteiligten geschaffen werden, möglichst viele Teilnehmer/innen in möglichst kurzer Zeit auf das Sprachniveau B1 zu führen.

### 5.8.3 Alternativen für ein zukünftiges Finanzierungssystem

Vor dem Hintergrund der oben dargestellten Bewertung können als zentrale Herausforderungen bei der Weiterentwicklung des Systems zur Finanzierung der Integrationskurse der Abbau des administrativen Aufwandes und die Verbesserung der Kursqualität benannt werden. Auf Basis der Ergebnisse der von Rambøll Management durchgeführten internationalen Vergleichsstudie sowie Erkenntnissen aus der Evaluation des deutschen Systems lassen sich folgende Modelle theoretisch in Erwägung ziehen:

1. **Eine Kreditfinanzierung mit Kreditnachlass bei Erfolg**, d.h. Teilnehmer/innen nehmen Kredite für die Integrationskurse auf und bekommen einen prozentualen Anteil dieser Kredite (bis zu einer festgelegten Maximalsumme) rückerstattet, wenn sie in einer bestimmten Zeit einen erfolgreichen Kursabschluss vorweisen. Der/Die Teilnehmer/in entscheidet, wie viele Stunden er oder sie nehmen und welchen Träger er oder sie besuchen möchte. Für kostenbefreite Teilnehmer/innen (z.B. die heutige Teilnehmergruppe) werden die Kurse (wie bisher) vollständig vom Bund finanziert. Dies wäre ein System in Anlehnung an das neue System in den Niederlanden.
2. **Eine regionale Ausschreibung der Kurse**, d.h. das BAMF schreibt die Durchführung der Integrationskurse regional entlang von Qualitäts- und Preiskriterien aus, vergütet einen Pauschalsatz für eine/n durchschnittliche/n Teilnehmer/in und misst den Kursträger am Kurserfolg der Teilnehmer/innen. Der Kursträger entscheidet über die notwendige Anzahl der Unterrichtsstunden, die Progressionsstufe der Teilnehmer/innen und den Zeitpunkt des Abschlusstests. Dies wäre ein System in Anlehnung an die Systeme in Schweden und Dänemark.
3. **Ein Gutscheinsystem mit flexiblen Stundenkontingenten**, d.h. das BAMF händigt den Teilnehmer/innen auf Basis eines unabhängig durchgeführten Einstufungstests Gutscheine für ein bestimmtes Stundenkontingent aus. Mit diesen Gutscheinen suchen sich die Teilnehmer/innen einen Kursträger und absolvieren bei diesem – wie auch im derzeitigen System – ihre Stundenkontingente. Das Gutscheinsystem basiert in Ansätzen auf dem System in Österreich aber grundlegend auch auf dem bestehenden System in Deutschland.

Die alternativen Systeme müssen vor dem Hintergrund ihrer Kompatibilität mit den Prämissen des Zuwanderungsgesetzes, der Abwägung ihrer laufenden finanziellen Folgen und den einmaligen Kosten der Systemeinführung bewertet werden.

**1. Eine Kreditfinanzierung mit Kreditnachlass bei Erfolg** hätte einerstarke Kopplung der Finanzierung an den Erfolg der Teilnehmer/innen zur Folge. Der Bund erzielt mit der Kreditfinanzierung für nicht kostenbefreite Teilnehmer/innen in diesem Modell den maximalen Kosten/Nutzen-Effekt bei gedeckelter Finanzierung (maximale Rückerstattungssätze). Durch eine hohe Ausfallrate bzgl. der Kreditrückzahlung würden aber zusätzliche Kosten entstehen. Zudem würde sich nach Auffassung des Gutachters die Zielgruppen-erreichung bei nicht-verpflichteten Teilnehmer/innen stark reduzieren. Freiwillige Teilnehmer/innen hätten aufgrund der Kreditaufnahme und des Erfolgsdrucks eine hohe Hemmschwelle in das System einzutreten. Kostenbefreite Teilnehmer/innen stellen das System zudem aus Sicht des Bundes vor eine Herausforderung. Für sie müssten Leistungen über ein anderes Finanzierungssystem eingekauft werden (wie dies in den Niederlanden auch der Fall ist). Dies würde dazu führen, dass zwei Abrechnungssysteme nebeneinander existieren und die Transparenz der Finanzierung deutlich verschlechtert würde. Somit würde eine laufende Kombination der Kreditfinanzierung mit dem gegenwärtigen oder einem weiteren System für kostenbefreite Teilnehmer/innen notwendig, wodurch die Komplexität nicht reduziert, sondern tendenziell eher gesteigert werden würde.

**2. Regionale Ausschreibungen** wären eine weitere Alternative zum derzeitigen Finanzierungssystem. Regionale Ausschreibungen würden die Möglichkeiten beinhalten, vom derzeitigen Verfahren der Trägerzulassung abzuweichen und den Zugang zur Durchführung der Integrationskurse neu zu regeln. Sie hätten den Vorteil, dass die Preise für die Kursumsetzung durch den unmittelbaren Wettbewerb der Anbieter bestimmt werden. Allerdings würden Ausschreibungen mit Begleiterscheinungen einhergehen, welche die Zielerreichung des Zuwanderungsgesetzes und der Integrationskursverordnung negativ beeinflussen könnten.<sup>138</sup>

- **Zielgruppenerreichung:** Die Zugangsschwelle für freiwillige Teilnehmer/innen ist im Bereich der Integrationskurse teilweise sehr hoch. Eines der wesentlichen Ziele der Integrationspolitik ist es, möglichst viele Teilnehmer/innen mit den Kursen zu erreichen. Beim Zugang zu den Kursen, das belegt die Evaluation, spielen Kursträger

---

<sup>138</sup> Aufgrund der finanziellen Rahmenbedingungen wäre eine Übertragung skandinavischer Modelle auf Deutschland nicht unmittelbar möglich. Vor diesem Hintergrund wird hier die Übertragung unter Berücksichtigung der deutschen Rahmenbedingungen diskutiert.

eine wichtige Rolle. Sie werben wohnortnah und über ihre Netzwerke um Teilnehmer/innen. Spezielle Trägermerkmale sind dabei eine wichtige Eintrittsmotivation für Teilnehmer/innen. Die heterogene Angebotsstruktur ist somit entscheidend für die derzeitige Zielgruppenerreichung. Ausschreibungen bergen das Risiko, dass diese zielgruppenspezifischen Träger bei einer von der Ausschreibungsstelle vorgenommenen Konzentration auf größere Anbieter wegfallen könnten.

- **Qualität der Angebote:** Derzeit wird die Qualität der Integrationskurse über den Wettbewerb unter den Kursträgern gesichert. Durch die Vorschläge des Gutachtens soll dieser Qualitätswettbewerb noch weiter intensiviert werden. Durch diese Qualitätssicherung des Marktes sinkt der Druck auf das Zulassungsverfahren. Qualitativ hochwertige Kursträger werden über ihre Leistungen bestimmt. Die Regionalkoordinatoren können derzeit die Maßnahmenqualität der Kurse und somit die Qualität eines Kursträgers nur begrenzt einschätzen (Beurteilung nach formalen Kriterien). Im Ausschreibungsverfahren wären sie aber gezwungen, die Qualitätsentscheidung, die derzeit der Markt trifft, selbst zu treffen. Sie würden sich für einen Kreis von Anbietern entscheiden, der nur z.T. mit den besten Anbietern am Markt übereinstimmt. Dadurch könnte es zu einer Verschlechterung der Anbieterqualität und einer qualitativ schlechteren Förderung der Teilnehmer/innen kommen.
- **Verwaltungsaufwand verhindert andere Aufgabenwahrnehmung der Regionalkoordinatoren:** Um ein flächendeckendes Angebot zu gewährleisten, das im derzeitigen System durch die existierende Kursträgerlandschaft erzielt wurde, müssten Ausschreibungen in allen Kreisen und kreisfreien Städten erfolgen. Regelmäßige regionale Ausschreibungen einschließlich der Frauen-, Jugend- und Alphabetisierungskurse würden die Regionalkoordinatoren von der Qualitätssicherung und ihrer Netzwerkarbeit abhalten. Die Evaluation hat jedoch gerade die große Bedeutung, die die Regionalkoordinatoren für die Vernetzung haben, unterstrichen. Ausschreibungen hätten somit tendenziell negative Konsequenzen für sich kommunal etablierende Netzwerke und die Einbindung der Kommunen in die Integrationskurse.
- **Erhöhung der Fahrtkosten:** Bei einer Ausschreibung der Integrationskurse ist aus ökonomischen Erwägungen der Anbieter tendenziell von einer vermehrten Bündelung der Angebote auszugehen. Durch eine verstärkte Zentralisierung der Kursträgerlandschaft würden sich Anfahrtswege für Teilnehmer/innen verlängern. Um dies zu kompensieren, müssten Fahrtkosten für anreisende Teilnehmer/innen entweder in einem deutlich höheren Maße vergütet werden als dies bei der derzeitigen Flächendeckung der Fall ist oder

diese von den Teilnehmer/innen selbst getragen werden, was zu geringeren Teilnahmequoten führen könnte.

Ein Systemwechsel hin zu einem Ausschreibungsverfahren ist daher zum einen mit einer vergleichsweise großen Unsicherheit bezüglich seiner Auswirkungen auf Verfahrenseffizienz und Qualität verbunden. Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass ein Systemwechsel kurzfristig mit erheblichem Umstellungsaufwand einhergehen würde.

3. Trotz der konstatierten Verbesserungsmöglichkeiten ist das derzeitige System der Integrationskurse als prinzipiell funktionsfähig einzustufen. Wie die Evaluation gezeigt hat, hat die Einführung der Integrationskurse dabei zu einer größeren Heterogenität und zu einem höheren Maß an Wettbewerb unter den Trägern geführt, der sich in wesentlichem Maße auf das Wettbewerbsfeld „Teilnehmerzahlen“ bezieht. Durch im Gutachten vorgeschlagene Handlungsempfehlungen könnte dieses Wettbewerbsfeld auch zur Steuerung und Steigerung der Qualität verwendet werden.

Nach der ersten Einführungsphase hat sich das Integrationskurssystem mittlerweile stabilisiert. Dies ist auch im Sinne einer Marktbereinigung zu verstehen, bei der sich zunächst zugelassene Träger wieder aus dem Markt zurückziehen. Aus Sicht des Gutachters ist damit zu rechnen, dass es in Zukunft zu einer weiteren Stabilisierung der Trägerlandschaft und damit auch zu einer verbesserten Transparenz des Kursangebots kommen wird. Entscheidend für die Verbesserung des derzeitigen Systems ist, den mit der Finanzierung verbundenen Aufwand für alle Beteiligten zu reduzieren. Gleichzeitig sollten Transparenz und Qualitätswettbewerb weiter gestärkt werden. Beides ist aus Sicht des Gutachters prinzipiell innerhalb des derzeitigen Systems möglich.

Vor diesem Hintergrund spricht sich der Gutachter dafür aus, das bestehende System der Trägerzulassung grundsätzlich beizubehalten und Anpassungen innerhalb des bestehenden Finanzierungssystems vorzunehmen, mit dem Ziel, die Effizienz der Abwicklung und die Qualität des Angebots weiter zu erhöhen. Ein für diese Zwecke geeignetes Modell stellt aus Sicht des Gutachters ein **Integrations-Gutscheinsystem** dar. Dies wird im Folgenden in seinen Grundzügen vorgestellt.

#### 5.8.4 *Integrations-Gutscheinsystem für mehr Effizienz*

Der Gutachter empfiehlt eine Umstellung auf ein Gutscheinsystem. Dies erhöht zum einen die Effizienz der Integrationskurse, indem es administrative Aufwände abbaut und eine bessere Planbarkeit für Kursträger schafft. Zum anderen gibt es den Teilnehmer/innen eine stärkere Position im System, da sie durch die Gutscheine unabhängiger von den Kursträgern werden. Die Umstellung ist mit relativ geringen Veränderungen im System möglich und würde sich durch große administrative Erleichterungen auszeichnen.

Im Gutscheinsystem erhält jede/r Teilnehmer/in auf Basis eines verpflichtenden Einstufungstests ein Stundenkontingent in Form eines Gutscheins. Gemäß dem Vorschlag der flexiblen Stundenkontingente würde dieser Gutschein zwischen max. 600 und max. 900 Stunden Sprachkurs plus Orientierungskurs variieren. Sollte sich gegen das System der Flexibilisierung der Stundenkontingente entschieden werden, so würden zunächst Gutscheine für bis max. 600 Stunden ausgegeben. Ggf. könnten diese auf Basis einer ordnungsgemäßen Teilnahme und der Testergebnisse durch weitere Gutscheine ergänzt werden. Konkret könnte die Möglichkeit geschaffen werden, den Aufbaukurs von 300 Stunden zu wiederholen und so eine weitere Chance geschaffen werden, das Sprachniveau B1 zu erreichen. Auch für den vorgeschalteten Alphabetisierungskurs und den ergänzenden Jugendkurs werden Gutscheine in Höhe von jeweils 300 Stunden ausgegeben. An der Zuweisung fester Stundenkontingente sollte festgehalten werden, um den Integrationskurs als ein einheitliches Angebot des Bundes beizubehalten.

Die Umstellung auf Gutscheine, die mit Geldbeträgen hinterlegt sind, ist nicht zu empfehlen. Zum einen würden durch Geldgutscheine uneinheitliche Angebote entstehen, was das Kursangebot für die Teilnehmer/innen weiter verkompliziert. Zum anderen würde es dazu führen, dass die Teilnehmer/innen bei der Einstufung versuchen würden, den maximalen Eurobetrag zu erhalten, indem sie sich unter ihrem eigentlichen Niveau ausgeben.

Jeder Gutschein entspricht einem Kursmodul, um weiterhin eine modulbezogene Abrechnung der Kurse durch den Kursträger zu ermöglichen. Auf diese Art und Weise wird die Möglichkeit der Teilnehmer/innen zum Trägerwechsel während eines Integrationskurses beibehalten sowie eine zeitnahe Kostenerstattung an den Kursträger gewährleistet. Auch ein Gutschein für den Abschlusstest sollte beigefügt werden. Die Gutscheine sind nicht übertragbar und durch den Namen des Teilnehmenden sowie fortlaufende Nummern gekennzeichnet und somit nicht veräußer- oder handelbar. Alle Gutscheine haben ein Verfallsdatum, welches auf dem Gutschein markiert ist und zeitlich der Teilnahmefrist entspricht. Nach Ablauf der Frist verlieren die Gutscheine ihre Wertigkeit.

Nach Beendigung eines Moduls sendet der Kursträger die Gutscheine an das BAMF – eine Abrechnung nach anwesenden bzw. abwesenden, entschuldigten bzw. unentschuldigten teilnehmerbezogenen Stunden sowie Kursgaran-

tiefenfinanzierungen bis zu einer Teilnehmerhöchstgrenze (aktuelles System) entfällt: Ein Gutschein entspricht dem Modulbesuch eines Teilnehmers/einer Teilnehmerin. Die Einsendung des Gutscheins vom Kursträger an die Abrechnungsstelle des BAMF löst dort eine Zahlung über den Festbetrag aus.

Aus Sicht des Gutachters erscheint zudem eine „leichte Marktöffnung“ überlegenswert: Um Teilnehmer/innen die Möglichkeit einer größeren Wahlmöglichkeit zu geben, sollten Kursträger auch höherwertige Kurse anbieten können, für die die Teilnehmer/innen einen Zuschlag zahlen. Auf diese Art und Weise könnten Anbieter, die aufgrund ihrer Kostenstrukturen bisher nicht auf den Markt kommen konnten, ihr evtl. als qualitativ hochwertiger empfundenes Angebot den Teilnehmer/innen darbieten. So kommt es zu einer verbesserten Preisbildung über den Markt. Die Gutscheine finanzieren die qualitativen Mindeststandards. Die Preisöffnung ermöglicht einen zusätzlichen Wettbewerb über die Qualität und eine Preisdifferenzierung für unterschiedliche Nachfragesegmente.

Die in den oben aufgeführten Handlungsempfehlungen dargestellten Vorschläge blieben von der Systemumstellung auf ein Gutscheinsystem unberührt und wären weiterhin zu verfolgen. So ist der verpflichtende Abschluss-test auch im Gutscheinsystem eine wichtige Komponente. Auf Basis der Abschluss-tests sollte gerade auch im Gutscheinsystem eine Darstellung der Abschlussergebnisse bei allen Kursträgern auf der Kursträgerliste eingeführt werden. Dies erleichtert es den Teilnehmer/innen, nach ihrer Einstufung den für sie richtigen Kursträger zu finden. Die entsprechende Kursträgerliste sollte den Teilnehmer/innen nach der Einstufung direkt ausgehändigt bzw. per Post mit den Gutscheinen zugestellt werden.

### **Fehlzeiten-Kontrolle dezentralisieren bei entsprechender Setzung von Anreizen**

Um den administrativen Aufwand für Teilnehmer/innen und Träger angemessen zu halten, erscheint die Übernahme einer gegenwärtig vom BAMF angewandten Regelung sinnvoll: bei einer Fehlzeit von bis zu drei Kurstagen ist eine Meldung (bspw. durch einen Telefonanruf) am oder vor dem ersten Fehltag ausreichend. Ab einschließlich des vierten Fehltags ist hierfür ein Nachweis in Form einer Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung zu erbringen. Diese verbleibt beim Kursträger und wird nur für Vor-Ort-Kontrollen der Regionalkoordinatoren zur Überprüfung herangezogen. Fehlzeiten werden dem Kursträger mit den Gutscheinen vergolten.

Die – sehr aufwendige – Prüfung von Anwesenheit und der Legitimität von Entschuldigungen durch das BAMF entfällt und wird somit „dezentralisiert“, also auf den Kursträger verlagert. Finanziell würden unentschuldigte Fehlzeiten oberhalb der Garantiefinanzierung so über die Gutscheine mitfinanziert. Teilnehmer/innen verwirken bei unentschuldigten Fehlzeiten aber ihren An-

spruch auf die gefehlten Stunden. Die entschuldigten Fehlzeiten werden – wie in Kapitel 5.7.1 „Abschaffung von Eigenbeitragsrückerstattung und Nachholen von Stunden“ dargestellt – beim Kursträger nachgeholt.

Dadurch, dass der Kursträger im Fehlfall ab 3 Tagen konsequent ein Attest einfordert, wird für die Teilnehmer/innen wie bisher ein Anreiz gesetzt, ihre Fehlzeiten gering zu halten. Darüber hinaus steht der Kursträger über die verpflichtenden Abschlusstests im direkten Qualitätswettbewerb mit den übrigen Trägern: Hieraus erwächst eine deutliche Motivation, unentschuldigte Fehlzeiten zu verhindern, um eine hohe Erfolgsquote in den Abschlusstests zu erreichen.

### **Zuweisung der Gutscheine**

Im Gutscheinsystem ergibt sich – wenn dem Vorschlag einer Flexibilisierung der Stundenkontingente gefolgt wird – die Frage, wer über die Zuweisung der entsprechenden Stundenkontingente entscheidet. Gutscheine würden in dieser Handlungsempfehlung entweder für max. 900 oder für max. 600 Stunden getrennt nach den Progressionsniveaus ausgegeben werden.

Aus diesem Grund bedürfte es eines unabhängig durchgeführten Einstufungstests. Die Zuweisung der zur Verfügung stehenden Stunden muss von einer unabhängigen Stelle vorgenommen werden, um die Neutralität der Einstufung und Zuteilung des Stundenkontingents sicherzustellen.<sup>139</sup> Kursträger hätten ein nachvollziehbares Eigeninteresse an der Zuweisung einer hohen Stundenzahl und wären somit nicht unbedingt objektiv.

Ein Einstufungsverfahren müsste valide Aussagen zum Lernfortschritt treffen und Teilnehmer/innen entweder dem 600- oder dem 900-stündigen Kurs zuweisen. Ausgegebene Gutscheine würden dann auch nur für den entsprechenden Kurstyp gelten. Aus Gründen der praktischen Umsetzbarkeit empfiehlt der Gutachter, sich auf zwei Progressionsstufen zu beschränken. Wie auch der Abschlusstest sollte dieser Einstufungstest von einer unabhängigen Prüfinstanz vorgenommen werden.

Diese Zuweisungen in diese Progressionsstufen sind vor Kursbeginn schwer zu bestimmen, da die Lernentwicklung durch den Einstufungstest derzeit nur sehr eingeschränkt prognostiziert werden kann. Dennoch kann auf Basis des Sprachstands in Kombination mit der Lernerbiographie (ISCED-Level), des Alters und der Aufenthaltsdauer in Deutschland sowie im Rahmen einer mündlichen Lernerberatung mit dem/der Teilnehmer/in eine Prognose angestellt werden. Im Rahmen dieser Einschätzung sollten die Profilingverfahren der Arbeitsverwaltung mit berücksichtigt werden. Beispielsweise könnte die Arbeitsverwaltung oder Ausländerbehörde bei ausreichender Kompetenz auf

---

<sup>139</sup> Hierfür müsste ein erhöhter Satz für den Einstufungstest berechnet werden, der die Mehrkosten abdeckt. Zudem müssten die Kosten auch für Analphabet/innen und Nullsprecher/innen erstattet werden.

diesem Gebiet selbst eine Einstufung der Teilnehmer/innen vornehmen.<sup>140</sup> Diese Prognose kann bei einigen Teilnehmer/innen durch den tatsächlichen Kursverlauf widerlegt werden. Daher sollte die Zuweisung durch ein zweistufiges Einstufungsverfahren ergänzt werden. Die erste Stufe des Verfahrens sollte vor Kursbeginn durchgeführt werden. Die zweite Stufe ist optional nach dem ersten Modul, für den Fall, dass sich ein/e Teilnehmer/in falsch eingeordnet fühlt oder von der Lehrkraft als im falschen Kurs befindlich eingeschätzt wird. Der Gutachter geht von einem systemischen Fehler von bis zu 30% aus (d.h. 15% der Teilnehmer/innen werden möglicherweise zu hoch und 15% zu niedrig eingestuft). Dieser sollte im System durch die Möglichkeit korrigiert werden, nach dem ersten Modul durchschnittlich 30% der Teilnehmer/innen eines Kurses in eine andere Niveaustufe zu überführen (im Jahresmittel). In diesem Fall werden die Gutscheine der Teilnehmer/innen durch das Bundesamt umgetauscht.

Sollte dem Vorschlag einer Flexibilisierung der Stundenkontingente nicht gefolgt werden, so wäre dennoch eine zentrale Einstufung sinnvoll. Die Einstufung beim Kursträger selbst ist bezüglich ihrer Objektivität in Frage zu stellen. Durch den unabhängigen Test könnte eine Einstufung in die jeweils sinnvollen Modulstufen vorgenommen und Gutscheine für diese und die folgenden Stufen ausgegeben werden. Eine zu niedrige Einstufung durch Kursträger würde so ausgeschlossen. Auch die Entscheidung für einen Alphabetisierungskurs wäre besser zentral zu treffen. Eine Einteilung in Progressionsstufen wäre weiterhin (auch ohne die Flexibilisierung der Stundenkontingente auf bis zu max. 900 Stunden) wünschenswert, da sie sich positiv auf den Kurserfolg auswirken würde.<sup>141</sup> Besonders bei einer Differenzierung der Zielniveaus sollten Teilnehmer/innen unabhängig von Kursträgerinteressen beraten werden. Im Vergleich mit dem System der flexiblen Stundenkontingente ist die Bedeutung dieses Einstufungstests in den anderen Systemen aber geringer.

#### 5.8.4.1 Ausstattung der Systems mit „ausreichender“ Finanzierung

Auch nach der Einführung eines Gutscheinsystems bleibt die Frage nach dem Betrag pro Unterrichtsstunde eine zentrale Größe im System. Vor dem Hintergrund der Evaluationsergebnisse erscheint eine gewisse Anhebung der

---

<sup>140</sup> Erfahrungen bezüglich einer Einstufung in Modul- und Progressionsstufen liegen im Ausland bereits vor. In Österreich nehmen die Kursträger den Einstufungstest vor und bestimmen auf dieser Grundlage die benötigte Stundenzahl (bis zu 300). In Schweden werden Einstufungen durch die Kommune oder den Kursträger und in Dänemark durch die Kursträger vorgenommen. Auf Basis von Einführungsgesprächen und Sprachtests werden hier Zielniveaus festgelegt und die Teilnehmer/innen den entsprechenden Niveaustufen zugeordnet.

<sup>141</sup> Die Einschätzung des Gutachters, dass die Erfolgsquoten hinsichtlich der Zielerreichung von B1 innerhalb von 600 Stunden auf bis zu 60% gesteigert werden könnten, beruht im Wesentlichen auf der Annahme, dass – neben den verpflichtenden Abschluss-tests, einer vorgeschalteten Alphabetisierung von 300 Stunden und dem Quali-

Stundensätze eine verbesserte Kosten/Nutzen-Relation hervorzurufen. Eine Absenkung der Stundensätze erscheint nicht zielführend.

Um verschiedene Szenarien von Finanzierungshöhen und ihre möglichen Konsequenzen aufzuzeigen, hat Rambøll Management drei Modellkalkulationen von unterschiedlichen Finanzierungshöhen beispielhaft durchgerechnet.

Diese Berechnungen wurden bewusst mit Mittelwerten aus den Vor-Ort-Analysen (und nicht theoretisch möglichen Niedrigstwerten) durchgeführt, um eine politische Entscheidungsgrundlage mit hoher Praxisrelevanz herzustellen. Die Herangehensweise der Modellrechnungen wurde bereits in Kapitel 3.4.1 „Auswirkung der Finanzierung auf die Kursträger“ in dieser Form angewendet und dargelegt.<sup>142</sup> Die Kostendeckungsrechnungen sind jedoch approximativ und können je nach Träger stark variieren. Für den durchschnittlichen Kursträger bzw. die „breite Masse“ sind sie aus Sicht von Rambøll Management jedoch zutreffend und bilden somit eine valide politische Entscheidungsgrundlage.

Auf Basis der Evaluationsergebnisse werden im Folgenden drei Finanzierungshöhen und ihre erwarteten Konsequenzen dargestellt. Dabei handelt es sich um eine moderate (Modell 1), eine mittlere (Modell 2) sowie eine deutliche (Modell 3) Steigerung des Finanzierungsvolumens.<sup>143</sup> Um die Vergleichbarkeit zwischen dem aktuellen System der Stundenabrechnung und dem Vorschlag eines Gutscheinsystems zu gewährleisten, wird dabei mit der kleinstmöglichen Einheit, dem Stundensatz pro Teilnehmer/in, gerechnet. Hiervon ausgehend werden zwei wesentliche Aspekte in den Mittelpunkt gerückt: die mögliche Entwicklung der Lehrkraftentgelte einerseits und Spiel-

---

tätswettbewerb der Kursträger über die Veröffentlichung von Abschlusstestergebnissen – eine klare Zuweisung zu Progressionsstufen erfolgt.

<sup>142</sup> Die folgenden Annahmen entsprechen denen der Modellrechnungen in Kapitel 3.4.1, allerdings wurde für die Modellrechnungen des Gutachtens aufgrund des verminderten Verwaltungsaufwands durch das leichter zu administrierende Gutscheinsystem auf die Verwaltungskostenpauschale für die Kursträger von 7 Euro pro Teilnehmer/in pro Kurs verzichtet: Spenden oder ehrenamtliches Engagement sowie Selbstzahler/innen (in der Praxis von sehr geringer Bedeutung) werden nicht berücksichtigt. Die Lehrkraft-Ausgaben sind Brutto-Honorar-Ausgaben (nur 28% der Lehrkräfte sind fest angestellt). Es kann eine Verwaltungskraft anteilig genutzt werden. Kosten bzgl. der Integrationskurs-Koordination sowie weitere Overhead-/Leitungskosten wurden ebenfalls berücksichtigt. Die Kaltmietkosten für einen Raum von 60 m<sup>2</sup> wurden mit 8 Euro/m<sup>2</sup> sowie 2 Euro/m<sup>2</sup> für Heizung und Nebenkosten, also pro Jahr 7.200 Euro, veranschlagt. Auf regionale Spezifika kann vor dem Hintergrund der Komplexitätsreduktion nicht eingegangen werden. Kommunikationskosten für Kopierer, Porto, Telefon und Internet belaufen sich auf 2.000 Euro sowie die anteilige Abschreibung von Einrichtungsgegenständen auf 1.000 Euro im Jahr. Die Daten basieren auf Ergebnissen der Trägerbefragung, der Vor-Ort-Analysen sowie aus den Analysen gewonnenen Erfahrungs- und Schätzwerten seitens Rambøll Management.

<sup>143</sup> Die Steigerung der notwendigen Finanzvolumina unterliegt folgenden Annahmen: die Teilnehmerzahlen der kommenden Jahre bleiben konstant. Eigenbeitragszahler/innen sind in den Modellrechnungen bereits mit einem Anteil von 46 Prozent berücksichtigt. Dies entspricht den Annahmen, die das BAMF gemäß der jährlichen Teilnehmerförderung in den Haushaltstiteln für 2006 getroffen hat. Eine Steigerung des Finanzvolumens durch Progressionsstufen und flexible Stundenkontingente wurde hier nicht berücksichtigt, sondern wird in den entsprechenden Vorschlägen behandelt.

räume zur Reduzierung der Kursgröße (Anzahl der Teilnehmer/innen pro Kurs) andererseits.

Abschließend wird nach der Darstellung der Modelle und ihrer Konsequenzen in einem Fazit eine Empfehlung von Rambøll Management bzgl. der ausreichenden Finanzierungshöhe abgegeben.

### **Modell 1) Moderate Anhebung des Stundensatzes auf € 2,20**

In dieser Modellrechnung erhöhen sich unter der Annahme von durchschnittlich 15 Teilnehmer/innen pro Kurs die durchschnittlichen Einnahmen des Trägers von ca. 31 Euro auf 33 Euro pro Stunde. Aus Sicht des Gutachters erscheint es plausibel, dass - gerade vor dem Hintergrund der empirischen Befunde seit der Einführung des Integrationskursprogramms sowie eines zukünftigen „Qualitätswettbewerbs“ zwischen den Trägern (siehe Kapitel 5.3.4 „Qualitätswettbewerb unter den Trägern“) – ein wesentlicher Teil dieser Einnahmensteigerung in die Lehrkraft-Honorare und somit in die Qualität der Kurse investiert wird. Bei einer Erhöhung des Stundensatzes auf 2,20 Euro wäre so eine Steigerung der Lehrkraftentgelte um durchschnittlich 2 Euro auf 19 Euro pro Stunde möglich. Diese Steigerung entspricht der Absenkung der durchschnittlichen Entgelte, die im Zuge der Einführung der Integrationskurse zu beobachten war (s. o.). Durch eine Erhöhung des Stundensatzes auf 2,20 Euro ließen sich die Entgelte damit wieder auf das vorherige Niveau zurückführen. Gleichzeitig könnte eine Kursgröße von 15 Teilnehmer/innen realisiert werden (gegenwärtig durchschnittlich 16,7 Teilnehmer/innen).

### **Modell 2) Mittlere Anhebung des Stundensatzes auf € 2,50**

Die Erhöhung des Stundensatzes auf 2,50 Euro würde weitere Spielräume für die qualitative Verbesserung der Integrationskurse erbringen. Geht man dabei davon aus, dass die Lehrkraftentgelte wie in Modell 1 auf das Niveau von vor Einführung der Integrationskurse steigen und hier verharren, könnte eine weitergehende Reduzierung der Kursgruppengröße erfolgen. So ließe sich mit einem Stundensatz von 2,50 Euro die Kursgröße auf durchschnittlich 13 Teilnehmer/innen reduzieren. Dadurch könnten in der Breite weitere wesentliche Qualitätssteigerungen erreicht werden.

### **Modell 3) Deutliche Anhebung des Stundensatzes auf € 2,75**

Analog zu Modell 2 würde eine Erhöhung des Stundensatzes auf 2,75 Euro einerseits eine Erhöhung der Lehrkraftentgelte um 2 Euro auf das Niveau vor Einführung der Kurse erlauben (s. o.), andererseits ließe sich die Kursgruppengröße weiter auf eine Teilnehmerzahl von zwölf Personen reduzieren.

Damit wäre das untere Ende der von Kursträgern und Expert/innen genannten optimalen Gruppengröße von 12-15 Teilnehmer/innen erreicht.

#### **Gutachterliche Stellungnahme:**

Für eine effizientere und effektivere Durchführung der Integrationskurse sollte der Stundensatz mindestens auf das Niveau von 2,20 Euro für allgemeine Sprachkurse angehoben werden. Für Alphabetisierungskurse sollte der Stundensatz bei € 4,40 pro Stunde und Teilnehmer/in liegen, wobei festgelegt werden sollte, dass die Teilnehmerzahl nicht mehr als 8 Personen beträgt. Aufgrund des Teamteaching-Anteils sollten spezielle Jugendkurse zum Erlangen des Sprachniveaus B2 mit € 2,57<sup>144</sup> vergolten werden.

Eine solche Anhebung des Stundensatzes würde es ermöglichen, zum einen die Entgelte der Lehrkräfte um 2 Euro auf (durchschnittlich) 19 Euro und damit auf das vor der Einführung der Integrationskurse übliche Niveau zu heben. Zum anderen würde die Anhebung den Kursträgern erlauben, die durchschnittliche Kursgröße auf eine Zahl von 15 Teilnehmer/innen zu reduzieren. Damit wäre eine Kursgröße erreicht, die nach Einschätzung von Kursträgern, Lehrkräften und Expert/innen das obere Maß für eine effektive Kursdurchführung darstellt. Beide Aspekte, Erhöhung der Lehrkraftentgelte und Reduzierung der Kursgröße, stellen wesentliche Ansatzpunkte dar, um die Qualität der Kurse zu verbessern und dadurch einem höheren Anteil von Kursteilnehmer/innen das Erreichen des sprachlichen Zielniveaus B1 zu ermöglichen.

Von einer weiteren Erhöhung des Stundensatzes wäre aus Sicht von Rambøll Management aufgrund einer verstärkten Reduzierung der Kursgruppengröße eine weitere Steigerung der Erfolgsquoten zu erwarten. Soweit die erforderlichen Mittel hierfür zur Verfügung stehen, sollte daher auch – verbunden mit einer Senkung der maximalen Teilnehmerzahl – eine Erhöhung des Stundensatzes über das Niveau von 2,20 Euro hinaus erwogen werden.

#### 5.8.4.2 Folgenabschätzung der Einführung des Gutscheinsystems

Das Finanzierungssystem wird im Folgenden wieder anhand der dargestellten Zieldimensionen bewertet.

#### **Bewertung von ausreichender Finanzierung und effizienten Abrechnungsverfahren**

Im Vergleich mit dem derzeitigen System würde eine Umstellung auf ein Gutscheinsystem die Kosten/Nutzen-Relation positiv beeinflussen, da besonders administrative Aufwände abgebaut werden würden.

---

<sup>144</sup> 300 Stunden Sprachunterricht inklusive 50 Stunden Teamteaching.

Durch den Ersatz des aufwendigen Abrechnungsverfahrens könnte das Integrationskurs-Programm jährlich bis zu ca. 2,8 Mio. Euro an administrativen Gesamtkosten einsparen.<sup>145</sup> Allein durch den Wegfall der Rückerstattung der Eigenbeiträge an die Teilnehmer/innen würde das BAMF jährlich 690.000 Euro an rein administrativem Aufwand einsparen.

Hinsichtlich der Leistungsmittel<sup>146</sup> könnte das Programm der Integrationskurse durch den Wegfall der Rückerstattung der Eigenbeiträge zudem geschätzte 4,7 Mio. Euro<sup>147</sup>, durch den Wegfall der Garantiefinanzierung 0,7 Mio. Euro und durch den Wegfall der Verwaltungskostenpauschale weitere 0,9 Mio. Euro einsparen. Dieser Effekt würde etwas dadurch geschwächt, dass aufgrund des Gutscheinsystems keine stundenbezogenen Abrechnungen mehr erfolgen und somit auch einzelne unentschuldigte Fehlstunden beglichen werden würden, was bei € 2,20 pro Stunde zwischen 3,1 Mio. Euro (630 Stunden) und 3,7 Mio. Euro (flexible Stundenkontingente bis 900 Stunden) entspricht.

In der Gesamtbetrachtung kann anhand der oben dargestellten Kostenveränderungen festgehalten werden, dass durch die Umstellung auf ein Gutscheinsystem Einsparungen der öffentlichen Administrations- und Leistungsmittel in Höhe von ca. 5,4 bis 6 Mio. Euro erzielt werden können.<sup>148</sup>

Für den Kursträger können im Abrechnungsverfahren ca. 1.000 Minuten administrativer Aufwand pro Kurs mit ca. 15 Teilnehmer/innen eingespart werden.<sup>149</sup> Dies stellt im Rahmen des Integrationskurs-Programms einen erheblichen Abbau von Bürokratie dar. Eine wesentliche Verbesserung für den Trä-

---

<sup>145</sup> Rambøll Management geht davon aus, dass der administrative Aufwand des gegenwärtig sehr aufwendigen personen- und kursbezogenen Abrechnungsverfahrens durch die Einführung des genannten Systems um bis zu 80 Prozent gesenkt werden könnte. Allein 20 Prozent werden durch den Entfall der Rückerstattung der Eigenbeiträge an die Teilnehmer/innen erreicht.

<sup>146</sup> Diese Berechnungen basieren auf folgenden Grundannahmen: 127.000 jährliche Teilnehmer/innen, 630 Kursstunden, 54% kostenbefreite Teilnehmer/innen, 15% Fehlzeitenquote (davon 85% entschuldigtes Fehlen) sowie einem Kostenerstattungssatz von 2,05 Euro pro Kursstunde. Diese Annahmen basieren auf Untersuchungsergebnissen der Kursträgerbefragung, der Vor-Ort-Untersuchungen, der Interviews mit Kursträgern und dem BAMF und des Desk Research (bspw. Eckdaten der Haushaltstitel-Aufstellung BAMF 2006).

<sup>147</sup> Die Rückerstattung von vorausgezahlten Eigenbeiträgen erfolgt, wenn Eigenbeitragszahler/innen entschuldigt fehlen: in diesem Fall zahlt der Kursträger den Teilnehmer/innen den Eigenbeitrag aus und erhält im Gegenzug vom BAMF den Betrag erstattet. Daher können Rückzahlungen von Eigenbeiträgen die Programmausgaben für das BAMF signifikant erhöhen.

<sup>148</sup> Dieser Wert errechnet sich folgendermaßen: € 2.8 Mio. Einsparung an administrativen Gesamtkosten, € 4.7 Mio. Einsparung an Leistungsmitteln durch den Wegfall der Rückerstattung von Eigenbeiträgen, € 0,7 Mio. durch den Wegfall der Garantiefinanzierung, € 0,9 Mio. durch den Wegfall der Verwaltungskostenpauschale, € 3,1 bzw. € 3,7 Mio. Mehrkosten durch Wegfall von stundenbezogener Abrechnung; ergibt in der Summe € 5,4 bis 6 Mio. Gesamteinsparungen.

<sup>149</sup> Berechnung auf Basis der Verfahrenskostenmessung (Vgl. Kapitel 3.2.5.1 „Entstehende Aufwände bei den Kursträgern“): Insbesondere in den kursbezogenen Verfahren „Modulweise Abrechnung der Sprachmodule“, „Modulweise Abrechnung der Eigenbeiträge“, „Modulweise Abrechnung Orientierungskurs“ sowie „Erstellung und Verwaltung von Anwesenheitslisten“ sind durch das Gutscheinsystem Verfahrensverschlinkungen zu erwarten.

ger stellt zudem die höhere Planungssicherheit durch die Gutscheine dar: Durch Wegfall des Risikos fehlbedingter Mindereinnahmen werden die Einnahmen für den Träger planbarer und somit wirtschaftliche Vorteile erzeugt. Durch die notwendige Erhöhung der Stundensätze auf € 2,20 würde zudem der Prozentsatz der kostendeckend arbeitenden Kursträger erhöht werden. Darüber hinaus hätten Kursträger in diesem System die Chance, über die € 2,20 hinausgehende Stundensätze zu erheben, solange sie Teilnehmer/innen finden, die bereit sind, diese Sätze für zusätzliche Qualität zu bezahlen.

Aufgrund der Anhebung des Stundensatzes wäre mehr Spielraum im System vorhanden, um die Lehrkräftevergütung zu erhöhen. Durch die höhere finanzielle Kapazität des Systems und somit auch der Kursträger würde der gegenwärtige, in der Evaluation auch quantitativ nachgewiesene Druck auf die Kursträger weniger werden, wovon in wesentlichem Maße die Lehrkräften profitieren würden. Gerade durch die Publizität der erhöhten finanziellen Kapazität würde von den Lehrkräften eine deutliche Nachfragewirkung zur Honorarsteigerung ausgehen. Durch den Qualitätswettbewerb unter den Kursträgern wird zudem eine stärkere Nachfrage nach gut ausgebildeten Lehrkräften entstehen, die auch eine angemessene Vergütung mit sich bringt.

Für die einzelnen Teilnehmer/innen wird durch die Gutscheine die Transparenz des Systems erhöht, was insbesondere die Möglichkeit zum Kursträgerwechsel bei unbefriedigenden Leistungen beinhaltet. Die einzige finanzielle Auswirkung ist die ausbleibende Rückzahlung des Eigenbeitrags bei entschuldigtem Fehlen. Durch das Prinzip des „Stundenkontingents“ stellt dies für die Teilnehmer/innen jedoch keinen Verlust dar: Die Stunde bleibt ihm/ihr weiterhin erhalten und kann zu einem späteren Zeitpunkt oder in einem Parallelkurs nachgeholt werden. Durch die fehlende Möglichkeit der Rückzahlung wird jedoch die Motivation gestärkt, auch tatsächlich alle zur Verfügung stehenden Stunden wahrzunehmen und somit Fehlzeiten zu reduzieren. Darüber hinaus wird durch die formale Darstellung der Kursberechtigung in Form von „Gutscheinen“ auch die Eigenverantwortlichkeit der Teilnehmer/innen hinsichtlich der ihnen übergebenen Werte gestärkt. Finanziell treten durch die Einführung des Gutscheinsystems keine finanziellen Änderungen für die Teilnehmer/innen auf.

### **Transparente Finanzierung**

Bei einer Umstellung auf das Gutscheinsystem würde es zu einer reinen Teilnehmerfinanzierung kommen. Die Mischform von Kurs- und Teilnehmerfinanzierung wäre damit aufgehoben. Durch die Zusammenführung der Garantiefinanzierung und der Verwaltungskostenpauschale in die Gutscheine wird das System wesentlich transparenter. Darüber hinaus vereinfacht das Gutscheinsystem eine zeitnahe Abrechnung, da Gutscheine unmittelbar nach dem Erhalt unkompliziert weitergeleitet werden können. Dies führt dazu,

dass der Systemstand der Abrechnungssysteme sehr nah an dem Umsetzungsstand ist. Eine lange Verzögerung, wie im bisherigen System, tritt so nicht mehr auf. Das Gutscheinsystem hat damit einen starken positiven Effekt auf die Steuerungsmöglichkeit und die Rechenschaftslegung bezüglich der Verwendung öffentlicher Mittel.

### **Anreizsetzende Finanzierung**

Im Gutscheinsystem kann durch das Element der Veröffentlichung der Abschlussquoten ein starker Anreiz für Kursträger gesetzt werden, Teilnehmer/innen zu B1 zu führen. Damit hätten Kursträger und somit auch Lehrkräfte ein erhebliches Interesse an den Abschlüssen ihrer Teilnehmer/innen. Der Gutschein für den Abschlusstest liegt den Teilnehmer/innen bereits vor und erleichtert so die Testteilnahme.

#### **5.8.4.3 Berechnung der finanziellen Auswirkungen**

Ein Gutschein für ein Modul von 100 Kursstunden entspräche einem Wert von 220 Euro für den allgemeinen Integrationskurs, 257 Euro für den Jugendkurs und 440 Euro für den Alphabetisierungskurs. Diese Werte gelten für kostenbefreite Teilnehmer/innen. Eigenbeitragszahler/innen würden Gutscheine erhalten, die um den zu zahlenden Eigenbeitrag reduziert sind. In den Berechnungen geht der Gutachter weiterhin von einem Eigenbeitrag von einem Euro aus, so dass der Bund für den allgemeinen Integrationskurs € 1,20, für den speziellen Jugendkurs € 1,57 und für den Alphabetisierungskurs € 3,40 pro Stunde finanziert. Insgesamt ergäbe dies – ohne die Berücksichtigung der Stundenflexibilisierung und anderer Vorschläge im Gutachten – eine Steigerung der reinen Teilnehmerförderung der Integrationskurse von gegenwärtig ca. 127 Mio. Euro auf ca. 139 Mio. Euro jährlich. Dies entspricht einer Steigerung der Mittel um 12 Mio. Euro bzw. neun Prozent.

Die folgende Tabelle beziffert die jährlichen Mehrkosten und Einsparungen für die empfohlenen Verbesserungsvorschläge. Dabei werden die wesentlichen und wiederkehrenden Kostenfaktoren dargestellt.

Änderungsvorschlag	Zusätzliche Kosten
Erhöhung des Stundensatzes auf 2,20 Euro bei 630 Stunden <sup>150</sup>	12 Mio. €
<b>Modell 1: Flexibilisierung der Stundenkontingente</b>	
<i>Variante 1:</i> Ausweitung der Stundenkontingente auf bis zu 900 Stunden im allg. Integrationskurs, Kursangebote für zwei Progressionsstufen <sup>151</sup>	26,5 Mio. €
<i>Variante 2:</i> Wiederholungsmöglichkeit des Aufbaukurses bzw. einzelner Module desselben bei nicht auf B1-Niveau bestandem Abschlusstest <sup>152</sup>	Im Rahmen verfügbarer Mittel bis zu max. 26,5 Mio. €
<b>Modell 2: Differenzierung der Zielniveaus</b>	
Getrennte A2- und B1-Kurse, Kontingente für einen Zusatzkurs zum Erlangen von B1 für Personen, die nach 600 Stunden A2 erreicht und dies im Test nachgewiesen haben	Mehrkosten abhängig von Kontingentierung und Zielgruppenentscheidung
Zusätzliches Stundenkontingent von 300 Stunden für Jugendliche einschließlich Fahrtkosten <sup>153</sup>	1,2 Mio. €
Zusätzliches Stundenkontingent von 300 Stunden für Alphabet/innen <sup>154</sup>	9,5 Mio. €
Abschaffung der stundengenauen Abrechnung von Fehlzeiten <sup>155</sup> bei 630 Stunden	3,1 Mio. €
Abschaffung der stundengenauen Abrechnung von Fehlzeiten <sup>156</sup> bei flexiblen Stundenkontingenten	3,7 Mio. €
Verpflichtender Abschlusstest <sup>157</sup> (wenn alle Teilnehmer/innen diesen ablegen)	Max. 6,4 Mio. €
Verpflichtender Einstufungstest <sup>158</sup>	6,6 Mio. €
Zulassung deutscher Staatsangehöriger zur Teilnahme an den Integrationskursen	Nur im Rahmen zur Verfügung stehender Mittel bei sinkenden Teilnehmerzahlen
Kostenbefreiung für Geringverdiener/innen	Derzeit nicht bezifferbar./Abhängig von politischer Entscheidung der Geringverdienergrenze

<sup>150</sup> 127.000 Teilnehmer/innen, € 2,20 pro Stunde, Eigenbeitrag €1, 630 Kursstunden

<sup>151</sup> 127.000 Teilnehmer/innen, € 2,20, Eigenbeitrag €1, 13,5 Mio. zusätzliche Stunden, benötigte Stunden: 60% 630 Stunden, 40% 930 Stunden

<sup>152</sup> 127.000 Teilnehmer/innen, € 2,20, Eigenbeitrag €1, 13,5 Mio. zusätzliche Stunden, benötigte Stunden: 60% 630 Stunden, 40% 930 Stunden

<sup>153</sup> 1.500 Jugendliche, € 2,57 pro Stunde, 300 Stunden, Eigenbeitrag €1, Fahrtkostenzuschuss von 200 Euro pro Teilnehmer/in

<sup>154</sup> 8.000 Alphabet/innen, € 4,40 pro Stunde, 300 Stunden, Eigenbeitrag €1

<sup>155</sup> 127.000 Teilnehmer/innen, € 2,20 pro Stunde, 630 Stunden, Fehlzeitenquote 15%, davon unentschuldigt 15%

<sup>156</sup> 127.000 Teilnehmer/innen, € 2,20 pro Stunde, benötigte Stunden 60% 630 Stunden, 40% 930 Stunden, Fehlzeitenquote 15%, davon unentschuldigt 15%

<sup>157</sup> 127.000 Teilnehmer/innen, € 79 für Material und Durchführung des Testes, im ersten Halbjahr 2006 Kosten von ca. 1,8 Mio. Euro, folglich extrapoliert auf ca. 3,6 Mio. Euro für ein Jahr. Annahme: keine Kursabbrüche. Durch die Skaleneffekte eines für alle Teilnehmer/innen verpflichtenden Abschlusstests ist von Kostenminderungen auszugehen. Darüber wird der skalierte Abschlusstest, der sich derzeit in der Entwicklung befindet, vermutlich Kosten bei der Durchführung im Vergleich zum derzeitigen Test einsparen.

<sup>158</sup> 127.000 Teilnehmer/innen, € 59 pro Test (Erhöhter Kostenerstattungssatz von angenommenen 25 Euro pro Einstufungstest und € 34 für die unabhängigen Prüfer/innen analog zur derzeitigen Abschlussprüfung), € 440.000 für das erste Halbjahr 2006, extrapoliert € 900.000 pro Jahr

<b>Kinderbetreuung</b>	
Ausbau der Kinderbetreuung bei einfacher Betreuung <sup>159</sup>	7,8 Mio. €
Ausbau der Kinderbetreuung bei intensiver Betreuung <sup>160</sup>	11,7 Mio. €

<b>Monetäre Einsparungen</b>	
Wegfall der durch die Rückerstattung der Eigenbeiträge anfallenden Leistungsmittel durch das Nachholen von Kursstunden bei entschuldigtem Fehlen <sup>161</sup>	-4,7 Mio. €
Wegfall der Garantiefinanzierung	-0,7 Mio. €
Wegfall der Verwaltungskostenpauschale <sup>162</sup>	-0,9 Mio. €

<b>Administrative Einsparungen im Bundesamt</b>	
Abschaffung der obligatorischen Neuzulassung nach drei Jahren <sup>163</sup>	-0,6 Mio. €
Vereinfachung des Abrechnungswesens <sup>164</sup>	-2,8 Mio. €

Den Modellrechnungen liegen die folgenden Annahmen zu Grunde. Diese beruhen auf den Zahlen der Haushaltsaufstellung des BAMF für 2006 und der Fortschreibung für 2007. Sie wurden ergänzt durch Einschätzungen des Gutachters auf Basis der Evaluationsergebnisse (Befragungen, Vor-Ort-Analysen sowie ergänzende Experten-Interviews).

<b>Grundannahmen für die Berechnung der Finanzierung</b>	
Parameter	Berechnungsgrundlage
<b>Teilnehmerzahlen</b>	
Gesamtteilnehmerzahl	110000
Analphabeten + Jugendliche, die Jugendkurse benötigen +	8000 1500
<b>Kostenbefreiung</b>	
kostenbefreite Teilnehmer	54%
Eigenbeitragszahler	46%
<b>Fehlzeiten</b>	
Fehlzeitenquote*	15%
entschuldigtes Fehlen*	85%
unentschuldigtes Fehlen*	15%
<b>Zielerreichung</b>	
derzeitige Zielerreichung nach Einschätzung der Kursträger*	46%
mögliche Zielerreichung nach qualitativen Verbesserungen*	60%
<b>Kinderbetreuung</b>	
Regionen mit ausreichender Kinderbetreuung*	50%

\* = Einschätzung aus Vor-Ort-Analyse, Kursträgerbefragung, BAMF, Interviews

+ = Berechnungen auf Basis der Daten des BAMF

Andere Zahlen gemäß Haushaltsgrundlage des BAMF (gemäß HH-Titelaufstellung BAMF 2006)

<sup>159</sup> 1.000 Kursträger, die Kurse durchführen, 52 Wochen pro Jahr, 5 Tage die Woche, 6 Stunden am Tag, 10,- € Honorar pro Stunde, Annahme: Kinderbetreuung in 50% der Regionen notwendig

<sup>160</sup> 1.000 Kursträger, die Kurse durchführen, 52 Wochen pro Jahr, 5 Tage die Woche, 6 Stunden am Tag, 15,- € Honorar pro Stunde, Annahme: Kinderbetreuung in 50% der Regionen notwendig

<sup>161</sup> 127.000 Teilnehmer/innen, € 2,20 pro Stunde, 630 Stunden, 15% Fehlquote, davon 85% entschuldigte Fehlzeiten

<sup>162</sup> 127.000 Teilnehmer/innen, € 7 Verwaltungskostenpauschale

<sup>163</sup> Arbeitsaufwand, anteilige Sach- und Gemeinkosten approximativ € 1,9 Mio. pro Zulassungswelle (alle drei Jahre), Kostendarstellung pro Jahr

<sup>164</sup> Administrativer Aufwand des gegenwärtig sehr aufwendigen Personen- und Kursbezogenen Abrechnungsverfahrens durch die Einführung des Gutscheinsystems um bis zu 80 Prozent gesenkt

Auf Basis der Berechnungsgrundlage von € 2,20 pro Teilnehmer/in und Stunde ergeben sich – ohne die Flexibilisierung der Stundenkontingente und den Ausbau von Kinderbetreuung – damit Mehrkosten von max. 32,4 Millionen Euro. Die Flexibilisierung der Stundenkontingente würde bei einer Ausweitung auf bis zu 900 Stunden (auf die Teilnehmer/innen nach dem Einstufungstest ein Anrecht hätten) weitere 27,1 Millionen Euro<sup>165</sup> kosten. Insgesamt würden sich die Kosten so auf 59,5 Millionen Euro summieren. Die Kosten beim Einräumen einer Wiederholungsmöglichkeit würden sich maximal auf die gleiche Summe belaufen, könnten aber durch die vorherige Testteilnahme geringer ausfallen und durch die Einschränkung „im Rahmen verfügbarer Mittel“ begrenzt werden.

Bei einer Erhöhung der Stundensätze auf € 2,50 pro Stunde würden sich die Mehrkosten – ohne die Flexibilisierung der Stundenkontingente und den Ausbau von Kinderbetreuung – auf geschätzte 58,5 Millionen Euro und einschließlich der Flexibilisierung (jedoch unabhängig von der Kinderbetreuung) auf 90,3 Millionen Euro steigern. Bei einem Stundensatz von € 2,75 pro Stunde und Teilnehmer/in würden sich die Kosten – ohne die Flexibilisierung der Stundenkontingente und den Ausbau von Kinderbetreuung – auf ca. 80,3 Millionen belaufen und einschließlich der Flexibilisierung 115,9 Millionen betragen.

Zu diesen Kosten würden Kosten für eine flächendeckende Kinderbetreuung hinzukommen. Auf Verwaltungsseite würde in allen Modellen ein Ressourcenpotenzial von 3,4 Mio. Euro entstehen.

Aus finanziellen Gründen muss vor dem Hintergrund dieser Gesamtsummen eine Abwägung und Priorisierung vorgenommen werden. Als Ergebnis einer Abwägung zwischen notwendigen qualitativen Verbesserungen der Integrationskurse auf der einen Seite und einem effizienten Umgang mit öffentlichen Mitteln auf der anderen Seite spricht sich der Gutachter zunächst für eine moderate Erhöhung der Verrechnungssätze auf € 2,20 aus. Zusammen mit verpflichtenden Abschlusstests, der vorgeschalteten Alphabetisierung, dem Qualitätswettbewerb unter den Trägern über die Veröffentlichung der Abschlussquoten und einer Differenzierung in zwei verschiedene Progressionsniveaus wird dies als effektive Möglichkeit erachtet, die Erfolgsquote der Teilnehmer/innen deutlich zu verbessern und somit die Mitteleffizienz zu steigern. Im Besonderen die vorgeschaltete Alphabetisierung wird als sozialpolitisch wichtiges Element erachtet, um dieser Personengruppe eine gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen.

Auch durch die dargestellten Systemverbesserungen sind nicht alle Teilnehmer/innen in 600 Stunden zum Sprachniveau B1 zu führen. Will man politisch an dem Ziel festhalten, möglichst viele Teilnehmer/innen zu diesem Ziel zu führen, sind für eine Ausweitung der Stundenkontingente auf bis zu 900

---

<sup>165</sup> € 26,5 Mio. für die Flexibilisierung und € 0,6 Mio. für die Mehrkosten durch den Wegfall der stundengenauen Abrechnung

Stunden erhebliche finanzielle Mehraufwände notwendig. Vor dem Hintergrund der Bedeutung von Sprachkompetenz für eine weitere Integration in die Gesellschaft wird dies jedoch als wichtig erachtet.

Bezüglich der Kinderbetreuung stellt sich die Frage nach der Finanzierung. Hier sollten nach Ansicht des Gutachters vorwiegend Lösungen außerhalb des Systems der Integrationskurse genutzt oder entwickelt werden.

## 6. Anhang

### 6.1 Interviewpartner/innen

#### 6.1.1 Gesprächspartner/innen in der Bestandsaufnahme

##### **Interviews im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge**

In einer ersten Analysephase führte Rambøll Management leitfadengestützte Interviews mit

- dem Gruppenleiter der Gruppe 32
- den Referatsleitern der Gruppe 32
- dem verantwortlichen Referatsleiter für die Koordination der Außenstellen des BAMF im Referat 312
- dem für die Datenverarbeitung verantwortlichen Referatsleiter im IT-Referat.

Zur Klärung aller datenschutzrechtlichen Fragestellungen wurden zudem Gespräche mit dem Datenschutzbeauftragten des Bundesamtes geführt.

##### **Explorative Interviews**

Um einen Überblick über die Umsetzungsstrukturen der Integrationskurse zu erhalten und die Interessenslagen der an der Umsetzung beteiligten Akteure zu sondieren, führte Rambøll Management persönliche leitfadengestützte Interviews mit Vertreter/innen in folgenden Institutionen und Verbänden:

- Aktion Butterbrot
- Amt für multikulturelle Angelegenheiten, Frankfurt (AmKA)
- Arbeitsstab der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration
- Bayrisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales
- Bundesministerium für Bildung und Forschung
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
- Bundesverband Deutscher Privatschulen, c/o inlingua Sprachschule
- Bundesverwaltungsamt, Außenstelle Friedland
- Bundeszentrale für politische Bildung
- Deutscher Landkreistag
- Deutscher Volkshochschulverband
- Goethe Institut, München
- Institut für Auslandsgermanistik/Deutsch als Zweit- und Fremdsprache an der Friedrich-Schiller-Universität Jena
- Institut für Deutsch als Fremdsprache/Transnationale Germanistik an der Ludwig-Maximilian-Universität München
- Innenministerium des Landes Schleswig Holstein

- Senatsschulverwaltung Berlin
- Stadtrat und Dezernent für Integration (Frankfurt)
- Volkshochschule Berlin
- Weiterbildungs-Testsysteme GmbH (WBT)

### 6.1.2 Gesprächspartner/innen in den Vor-Ort-Analysen

Im Rahmen der Vor-Ort-Analysen wurden persönliche Interviews mit folgenden Einrichtungen durchgeführt. Darüber hinaus wurden bei diesen Einrichtungen Datenabfragen vorgenommen. Bei den aufgeführten Kursträgern wurden jeweils persönliche Interviews mit dem Management, mit mind. einer Lehrkraft, mit Teilnehmer/innen und (wo vorhanden) mit der sozialpädagogischen Begleitung geführt.

- **Berlin:** Regionalkoordinator (Berlin Spandau), Ausländerbehörde (Referat Recht und Grundsatzangelegenheiten), ARGE (Neukölln), Migrationserstberatung (Diakonisches Werk), Kursträger: Otto- Suhr Volkshochschule Neukölln, AKI e.V. (Arabisches Kulturinstitut), Internationaler Bund (IB)
- **Bremen:** Regionalkoordinator (Bremen), Migrationserstberatung (AWO), Netzwerkkoordinator (Senat für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales), Kursträger: Akademie Überlingen, Bildungszentrum der Wirtschaft im Unterwesergebiet e.V., Zentrum für Migranten und Interkulturelle Studien
- **Dresden:** Regionalkoordinator (Chemnitz), Ausländerbehörde, ARGE, Migrationserstberatung (Bund der Vertriebenen), Kursträger: Die Sprachwerkstatt GmbH, Euro-Schulen Dresden, inlingua Sprachschule Dresden
- **Frankfurt am Main:** Regionalkoordinator (Frankfurt Flughafen), Ausländerbehörde, Rhein-Main Jobcenter (Team Eingliederungsleistungen), Rhein-Main Jobcenter (Bereich Migration und Integration), Migrationserstberatung (Caritas), Netzwerkkoordinator (Amt für multikulturelle Angelegenheiten), Kursträger: Italienische Katholische Gemeinde, Lahor e.V., Lehrerkooperative Bildung und Kommunikation e.V.
- **Hamburg:** Regionalkoordinator (Hamburg), Ausländerbehörde (Ausländerrechtliche Abteilung), ARGE, Migrationserstberatung (Caritas), Netzwerkkoordinator (ARGE sowie Runder Tisch Hamburg), Kursträger: Bilim, Bürgerinitiative ausl. Arbeitnehmer e.V., Interkulturelle Bildung e.V., Rackow Schule, Verikom
- **Hannover:** Regionalkoordinator (Braunschweig), Ausländerbehörde, Optionskommune, Migrationserstberatung (Caritas), Netzwerkkoordinator (JMD, Caritas), Kursträger: AWO Region Hannover e.V., Ländliche Erwachsenen Bildung e.V., Volkshochschule Hannover

- **Köln:** Regionalkoordinator (Köln), Ausländerbehörde (Abteilung für Ausländerangelegenheiten), ARGE (Bereich Berufliche und soziale Integration), Migrationserstberatung (AWO), Netzwerkkoordinator (Caritas), Kursträger: Berlitz Deutschland GmbH, Bildungswerk der Erzdiözese Köln, Deutscher Familienverband
- **Lahn-Dill:** Regionalkoordinator (Gießen), Ausländerbehörde Wetzlar, ARGE Wetzlar, Migrationserstberatung (Internationale Bund Wetzlar, AWO, Diakonisches Werk und Caritas.), Netzwerkkoordinator (Komune), Kursträger: Institut für Berufs- und Sozialpädagogik e.V., Sprache und Bildung GmbH, VHS Wetzlar
- **Magdeburg:** Regionalkoordinator (Halberstadt), Ausländerbehörde, ARGE, Migrationserstberatung (Magdeburger Stadtmission), Kursträger: Euro-Schulen Magdeburg, Oskar Kämmerer Bildungswerk, VHS Magdeburg
- **Nürnberg:** Regionalkoordinator (Nürnberg), Ausländerbehörde, ARGE, Migrationserstberatung und Jugendmigrationsdienst (AWO), Netzwerkkoordinator (Bildungszentrum zentrale Anlaufstelle für Migration), Kursträger: AWO Nürnberg, CR-Sprach-Schulungen, Sprachinstitut Rosa Müller
- **Oder-Spree:** Regionalkoordinator (Eisenhüttenstadt), Ausländerbehörde (Beeskow), Optionskommune (Fürstenwalde), Migrationserstberatung (Caritas), Kursträger: Fürstenwalder Aus- und Weiterbildungszentrum, GBB Gesellschaft für Berufliche Bildung GmbH, Volkshochschule Landkreis Oder-Spree
- **Oldenburg:** Regionalkoordinator (Oldenburg), Ausländerbehörde, Optionskommune, Migrationserstberatung (AWO), Kursträger: Deutsche Angestellten Akademie Oldenburg, Euroschulen Oldenburg GmbH, VHS Oldenburg
- **Ravensburg:** Regionalkoordinator (Reutlingen), Ausländerbehörde (für Stadt Ravensburg), Ausländerbehörde (für Landkreis Ravensburg), BA (getrennte Trägerschaft), Migrationserstberatung (Caritas), Netzwerkkoordinator (Migrations- und Versorgungsamt des LK Ravensburg), Kursträger: CJD Bodensee-Oberschwaben (inkl. JMD), Kaufmännische Privatschule Schindele, VHS Ravensburg e.V.
- **Recklinghausen:** Regionalkoordinator (Bielefeld), Ausländerbehörde, ARGE, Migrationserstberatung (Caritas), Netzwerkkoordinator („Die Brücke“), Kursträger: Bildungszentrum des Handels e.V., Euro Schulen Nordrhein-Westfalen GmbH Bochum, VHS Recklinghausen
- **Rendsburg-Eckernförde:** Regionalkoordinator (Lübeck), ARGE, Migrationserstberatung (Diakonie Verein), Kursträger: Umwelt-Technik-Soziales e.V., VHS Rendsburg-Ring e.V., Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein
- **Saarbrücken:** Regionalkoordinator (Lebach), Ausländerbehörde, ARGE, Migrationserstberatung (Diakonisches Werk), Netzwerkkoordinator (SIMA, Saarbrücker initiative migration und arbeitswelt),

Kursträger: Neue Arbeit Saar GmbH, Progress, Institut für Erwachsenenbildung GmbH, VHS Saarbrücken

- **Schmalkalden-Meinigen:** Regionalkoordinator (Jena), Ausländerbehörde, ARGE, Kursträger: Smalcalda, VHS
- **Steinfurt:** Regionalkoordinator (Bielefeld), Optionskommune, Migrationserstberatung und Kommunalen Netzwerkpartner Ibbenbüren (Begegnungszentrum für Deutsche und für Ausländer), Kursträger: Bildungswerk Ibbenbüren e.V., VHS Ibbenbüren, Volkshochschule Ochtrup, Neuenkirchen, Wettringen und Metelen
- **Stralsund:** Regionalkoordinator (Nostorf-Horst), Ausländerbehörde, ARGE, Migrationserstberatung (Malteser Hilfsdienst), Jugendmigrationsdienst, Kursträger: Didactica-Akademie für Wirtschaft und Sprache, Grone-Bildungszentren Stralsund gGmbH, VHS Stralsund
- **Stuttgart:** Regionalkoordinator (Reutlingen), Ausländerbehörde, ARGE, Migrationserstberatung / Jugendmigrationsdienst (AWO), Netzwerkkoordinator (Eingliederungsbüro und Clearingstelle), Stabsabteilung für Integrationspolitik, Kursträger: Begegnungszentrum Dobelstr. e.V., DAA- Stuttgart, Inlingua Sprachcenter, Verein für internationale Jugendarbeit
- **Traunstein:** Regionalkoordinator (München), Ausländerbehörde, ARGE, Migrationserstberatung (Caritas), Netzwerkkoordinator (Kompetenzzentrum für Integration Traunreut), Kursträger: hm-Schule für berufliche Fortbildung, Martin Schoen, VHS Trostberg e.V.
- **Trier:** Regionalkoordinator (Trier), Ausländerbehörde, ARGE, Jugendmigrationsdienst/ Netzwerkkoordinator (Caritas), Kursträger: DEKRA AKADEMIE GmbH, LOGOS, Volkshochschule Trier

#### 6.1.3 Gesprächspartner/innen bei fallspezifischen ergänzenden Analysen

- **Bad Hersfeld:** Fachdienst Migration und besondere soziale Dienste
- **Berlin:** Kursträger: Lernstatt im Wohnbezirk, GBB Berlin,
- **Bonn:** Kursträger: acb-lingua
- **Cottbus:** Wirtschafts- und Sprachschule R.Welling GmbH
- **Gransee:** Amt für Grundsicherung, Kursträger: Institut für Weiterbildung und Management (IWM), Stadtverwaltung Gransee
- **Solingen:** Ausländerbehörde, Kursträger: VHS Solingen
- **Sonderuntersuchung Orientierungskurs:** Landeszentrale für politische Bildung Baden Württemberg, Lehrkraft, Reutlingen
- **Befragte Einrichtungen, die die Zusatzqualifikation für Lehrkräfte anbieten:**
  - Bayerischer Volkshochschulverband
  - DIALOG-Institut Dr. Kilian
  - FIF-Förderung von Integration durch Fortbildung
  - Goethe-Institut
  - Institut für Interkulturelle Kommunikation e.V. Berlin
  - Institut für Interkulturelle Kommunikation e.V. Jena

- Internationaler Bund DaZ Lehrkräftefinanzierung Iserlohn
- Internationaler Bund München
- Internationaler Bund Sprachinstitut Tübingen SIT
- Landesverband der Volkshochschulen Niedersachsen e.V.
- VHS Berlin-Mitte
- VHS Duisburg
- VHS Wiesbaden

#### 6.1.4 Gesprächspartner/innen in der internationalen Vergleichsanalyse

##### **Österreich**

- Esther Akbaba, Leiterin des Fachbereiches Sprachen und Prüfungsentwicklung beim Österreichischen Integrationsfonds
- Johann Bezdeka, Leiter der Abteilung für Aufenthalts- und Staatsbürgerschaftswesen im Bundesministerium für Inneres
- Rene Delevigné, Leiter der Abteilung für Integration im Bundesministerium für Inneres
- Birgit Kofler, Mitarbeiterin in der Abteilung für die Zertifizierung der Kursträger und Evaluation beim Österreichischen Integrationsfonds
- Stefan Onzek, Leiter der Abteilung „Recht, IR, Zertifizierung“ beim Österreichischen Integrationsfonds
- Mario Rieder, Leiter des Programms Lernraum der Volkshochschule Ottakring

##### **Niederlande**

- Eva Pol, PhD, Studentin an der Universität Maastricht
- Dr. Henk Snoeken, Justizministerium der Niederlande, stellvertretender Direktor des Projekts „Modernisierung Integrationskurse“ und Projektleiter des Projekts „Neue Examenstruktur“
- Prof. Erik Schnell, Erasmus Universität Rotterdam
- Jolet Woordes, Keumerk Inburgeren (Blik op werk)
- Sevim Yalcin, Integrationsbeauftragte der Gemeinde Rotterdam

##### **Dänemark**

- Henrik Torp Andersen, Chief Consultant im dänischen Integrationsministerium
- Carsten Aner, Schulleiter bei Ishøj Sprog- og Integrationscenter<sup>166</sup>
- Frederik Gammeltoft, Chief Consultant des Referats für Dänischunterricht des dänischen Integrationsministeriums

---

<sup>166</sup> Kommunales Sprachcenter in Kopenhagen. Ausländeranteil in Ishøj ist 25 % und die Schule betreut rund 1.200 Kursteilnehmer/innen im Jahr.

- Johan Otte, Integrations Consultant, bei Kommunernes Landsforening<sup>167</sup>
- Helene Urth, Consultant, Rambøll Management Dänemark

### **Schweden**

- Karin Attström, Senior Consultant, Rambøll Management Schweden
- Monika Geite, Leiterin der Entwicklungsabteilung für das Erstattungssystem in der Schwedischen Integrationsbehörde (Integrationsverket)
- Gunilla Hakansson, Verantwortliche für die SFI-Kurse und das Orientierungsprogramm in der Kommune Malmö
- Kajsa Rosén, Consultant, Rambøll Management Schweden.
- Johan Svenonius, Leiter von Lernia in Stockholm.<sup>168</sup>

## **6.2 Literatur- und Quellenverzeichnis**

### Dokumente des BAMF:

- Anträge des BAMF für Kursträger
- Anträge des BAMF für Teilnehmer/innen
- Auswertung des Tests zu den bundesweit durchgeführten Orientierungskursen. Referat 321, 31.03.2006
- Der Einfluss von Zuwanderung auf die deutsche Gesellschaft. Deutscher Beitrag zur Pilotforschungsstudie „The impact of Immigration on Europe’s Societies“ im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerkes. 2005.
- Die Datenlage im Bereich der Migrations- und Integrationsforschung. Ein Überblick über wesentliche Migrations- und Integrationsindikatoren und die Datenquellen. BAMF Working Papers 1/2005. Sonja Haug, Fachbereichsleiterin Referat 220a. Migrationsforschung.
- Integration. Voneinander lernen – gemeinsam leben. Integrationskurse – Jahresbilanz 2005.
- Konzept für einen bundesweiten Integrationskurs. Oktober 2005.
- Konzeption für die Zusatzqualifizierung von Lehrkräften im Bereich Deutsch als Zweitsprache, erarbeitet vom Goethe-Institut im Auftrag des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge.
- Leitfaden zum Akkreditierungsverfahren des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge

---

<sup>167</sup> Repräsentiert die Kommunen gegenüber der Staat.

<sup>168</sup> Lernia ist einer der größten Anbieter von SFI-Kursen in Schweden. Sie gehören zu den privaten Anbietern, d. h. dass sie sich für die Durchführung von SFI an Ausschreibungen beteiligen müssen. Zzt. bietet Lernia SFI-Kurse in zehn Kommunen an, darunter in Stockholm, Göteborg und Malmö.

- Leitfaden zur Auditierung innerhalb des Akkreditierungsverfahrens des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge. In Kooperation mit dem Goethe-Institut.
- Leitfaden zur Durchführung von Integrationskursen. Stand: 05.01.2005
- Lernziele und Lerninhalte des Orientierungskurses - eine Empfehlung für Kursträger. 2005
- Liste der Einrichtungen, an denen eine Zusatzqualifizierung absolviert werden kann (Stand: September 2006)
- Migration, Integration und Asyl in Zahlen. 13. Auflage. 2005
- Migrationsbericht 2005
- Niederlande: Integrationstests für Neuzuwanderer bereits im Herkunftsland, in: Blickpunkt Integration, 03/2006, S. 16.
- TeilnehmerInnenbefragung in Integrationskursen. Ein Projekt der Referate 321 (Pädagogische Angelegenheiten der Integrationskurse) und 220 (Migrations- und Integrationsforschung). Abschlussbericht. Dr. Sonja Haug, Dr. Frithjof Zerger. 25.01.2006
- Statistik aktuell. Erscheinungsdatum: 16.06.2006.

#### Weitere Quellen und Dokumente:

- Adam, Jürgen (2004): Auseinandersetzung um das neue Zuwanderungsgesetz, in: Barwig, Klaus / Davy, Ulrike (Hg.): Auf dem Weg zur Rechtsgleichheit? Konzepte und Grenzen einer Politik der Integration von Einwanderern.
- Agreement concerning development of the introduction for refugees and other immigrants. 2004. Im Internet unter: [http://www.skolutveckling.se/digitalAssets/4598\\_overenskommelse040302\\_eng.pdf](http://www.skolutveckling.se/digitalAssets/4598_overenskommelse040302_eng.pdf). Letzter Zugriff am 7.12.2006
- AKF (2006): Effekten af introduktionsprogrammets arbejdsmarkedstrettede indsats. Im Internet unter: [www.akf.dk/udgivelser/2006/pdf/effekten\\_introduktionsprogram.pdf/](http://www.akf.dk/udgivelser/2006/pdf/effekten_introduktionsprogram.pdf/). Letzter Zugriff am 7.12.2006.
- Amt für multikulturelle Angelegenheiten der Stadt Frankfurt am Main (2004): Pilotprojekt Sprach- und Orientierungskurse für neu zuziehende Ausländerinnen und Ausländer. Stand Dezember 2004.
- „Anforderungen an eine moderne Integrationspolitik“. Gemeinsames Positionspapier der in der BAGFW zusammengeschlossenen Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege und der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. 28.10.2003.
- Bade, Klaus J./Bommes, Michael (Hg.) (2004): Migration – Integration – Bildung. Grundfragen und Problembereiche. IMIS-Beiträge. Heft 23/2004.
- Backhaus (2003): Multivariate Analysemethoden.

- Barwig, Klaus/Davy, Ulrike (Hg.) (2004): Auf dem Weg zur Rechtsgleichheit? Konzepte und Grenzen einer Politik der Integration von Einwanderern.
- Bauböck, Rainer/Waldrauch, Harald (2005): Reform des Staatsbürgerschaftsgesetzes; Pressegespräch 16.09.2005.
- Bauböck, Rainer/Perchinig, Bernhard (2003): Migrations- und Integrationspolitik in Österreich.
- Bayerisches Staatsministerium des Innern (2005): Integration durch Pflichtkurse. Erste Erfahrungen in Bayern. Stand Oktober 2005.
- Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen (2002): Integration von Spätaussiedlern in Bayern. Im Internet unter:  
[www.stmas.bayern.de/migration/material/berichte.htm#intefolg](http://www.stmas.bayern.de/migration/material/berichte.htm#intefolg). Letzter Zugriff am 7.12.2006.
- Beck, Marieluise (2004): Die integrationspolitische Debatte in Deutschland, in: Barwig, Klaus/Davy, Ulrike (Hg.): Auf dem Weg zur Rechtsgleichheit? Konzepte und Grenzen einer Politik der Integration von Einwanderern.
- Bericht der unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ (2001): Zuwanderung gestalten – Integration fördern.
- Bertelsmann Stiftung (HG.) (2006): Handbuch zur Messung von Bürokratiekosten. Die Anwendung des Standard-Kosten-Modells in Deutschland. Teil III: Anwendung des Standard-Kosten-Modells. Entwurf 1/06. Im Internet unter:  
[http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-0A000F0A-05072AE6/bst/Handbuch\\_200106\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-0A000F0A-05072AE6/bst/Handbuch_200106_2.pdf). Letzter Zugriff am 11.12.2006.
- Blik op Werk (2006): Handleiding: Keurmerk Inburgeren. Aangaande inburgeringscursussen die vallen onder de nieuwe Wet Inburgering. Versie 1.1, 9. November 2006. Im Internet unter:  
<http://inburgeren.blikopwerk.nl/files/File/Handleiding%20Keurmerk%20Inburgeren,%20versie%201.1%20wijzigingen%20bijgehouden.pdf>. Letzter Zugriff am 7.12.2006.
- Böcker, Anita/Thränhardt, Dietrich/Kruyt, Arrien (2004): Integration in Deutschland und den Niederlanden, in: Barwig, Klaus/Davy, Ulrike (Hg.): Auf dem Weg zur Rechtsgleichheit? Konzepte und Grenzen einer Politik der Integration von Einwanderern.
- Bundesministerium des Innern (2004): Neukonzeption der Migrationsberatung, Referat M 9. Stand: 01.12.2004
- Büttner, Christian/Kunz, Thomas/Nagel, Helga (2004): Ankommen in Frankfurt. Orientierungskurse als kommunales Angebot für Neuzuwanderer. HSFK-Report 8/2004.
- Bureaus, D. (2005): Integration Policies in the Netherlands. Florenz: Interim-report for INTGEN.
- DGB Bildungswerk, Bereich Migration und Qualifizierung (2004): Diskussionspapier Curriculum Orientierungskurse. Februar 2004.

- Die Grünen im Bayerischen Landtag (2005): Umsetzung des Zuwanderungsgesetzes in Bayern – Berichte aus der Praxis. 25.10.2005.
- Einwanderung in Schweden. O.J. Im Internet unter: [http://www.sverige.de/lexi/lexi\\_einw.htm](http://www.sverige.de/lexi/lexi_einw.htm). Letzter Zugriff am 7.12.2006.
- Feik, Rudolf (2003): Verpflichtende Integrationskurse in der EU. Im Internet unter: [http://www.sprachenrechte.at/TCgi/Images/sprachenrechte/20050107091330\\_Feik\\_1.pdf](http://www.sprachenrechte.at/TCgi/Images/sprachenrechte/20050107091330_Feik_1.pdf). Letzter Zugriff am 7.12.2006.
- Feldmeier, Alexis (o.J.): Alphabetisierung von Migrantinnen und Migranten: Additives oder/und integratives Modell? Im Internet unter: [www.alphabetisierung.de/fileadmin/files/Dateien/Downloads\\_Texte/Feldmeier\\_Text.pdf](http://www.alphabetisierung.de/fileadmin/files/Dateien/Downloads_Texte/Feldmeier_Text.pdf). Letzter Zugriff am 08.12.2006
- Forschungsgruppe FOKUS (2003): Evaluation von Pilotmaßnahmen im Jahr 2002 zur Einführung des Gesamtsprachkonzeptes des Bundes. Abschlussbericht. Mainz: Sprachverband Deutsch e.V.
- Gereke, Iris/Srur, Nadya (2003): Integrationskurse für Migrantinnen. Genese und Analyse eines staatlichen Förderprogramms.
- Hauschild, Christoph (2004): Strukturen zur Integrationsförderung, in: Barwig, Klaus/Davy, Ulrike (Hg.): Auf dem Weg zur Rechtsgleichheit? Konzepte und Grenzen einer Politik der Integration von Einwanderern.
- Hausschild, Christoph (2005): Die Integrationskurse des Bundes. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 2/2005. S. 56-61.
- Hintermann, Christiane (2000): Die „neue“ Zuwanderung nach Österreich – Eine Analyse der Entwicklungen seit Mitte der 80er Jahre. In: SWS-Rundschau 1/2000, S. 5-23.
- Huber, Bertold (2004): Die geplante ausländerrechtliche Pflicht zur Teilnahme an Integrationskursen, in: Barwig, Klaus Davy, Ulrike (Hg.): Auf dem Weg zur Rechtsgleichheit? Konzepte und Grenzen einer Politik der Integration von Einwanderern.
- Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein (2003): Integrationskurse: Gleicher Zugang für Frauen und Männer?
- Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein (2006): Integrationskurse Schleswig-Holstein – Erste Auswertung 2005. IV612 Veronika Dicke. Stand Januar 2006.
- Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik (2004): Evaluation Sprachkurse für Zugewanderte durch das AmkA. Endbericht. ISS-Aktuell 22/2004.
- Institut for Konjunktur-Analyse (2006): Rapport om nydanskere, lærlingepraktik og mentorordninger, ausgearbeitet für das "Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration".
- KGSt (2006): Förderkonzept: Innovation in der kommunalen Integrationsarbeit – eine Förderung durch das Land NRW (KOMM IN-NRW). Aktualisierte Version vom 10.07.2006. Im Internet unter:

<http://www.lum.nrw.de/PDF/Komm-In-NRW/Konzept.pdf>. Letzter Zugriff am 08.12.2006.

- Landeshauptstadt Saarbrücken (2005): Bericht über die Umsetzung des Zuwanderungsgesetzes und der Integrationskurse seit Inkrafttreten am 1.1.2005. 05. November 2005. Drucksache 0899/05.
- Lee van der, A. (Hg.). (2006): Pilot Samen Loop Brocheure. Den Haag: Ministerie Vreemdelingen en Integratie.
- Lehrstuhl Deutsch als Fremdsprache an der Uni Wien/Institut für Weiterbildung, Verband Wiener Volksbildung/AlfaZentrum für MigrantInnen der Volkshochschule Ottakring (2006): Rahmencurriculum. Deutsch als Zweitsprache & Alphabetisierung.
- Lower House of the States General (2004): Amendment of the Integration System. Den Haag: Lower House.
- Maas, Utz (Hg.) (2005): Sprache und Migration. IMIS Beiträge, Heft 26/2005.
- Maas, Utz/Mehlem, Ulrich (2003): Qualitätsanforderungen für die Sprachförderung im Rahmen der Integration von Zuwanderern. IMIS Beiträge, Heft 21/2003.
- Michalowski, Ines (2004): Integrationsprogramme in der EU: Förderung, Verwaltung und Kontrolle von Integration, in: Barwig, Klaus/Davy, Ulrike (Hg.): Auf dem Weg zur Rechtsgleichheit? Konzepte und Grenzen einer Politik der Integration von Einwanderern.
- Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (Integrationsministeriet) (Hg.) (2004). Introduktionsprogrammet m.v. efter integrationsloven.
- Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (Integrationsministeriet) (Hg.) (2005a). Baggrundsnotat om introduktionsprogrammet
- Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (Integrationsministeriet) (2005b). Reform af Integrationslovens finansieringsystem.
- Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (Integrationsministeriet) (Hg.) (2005c): Årsbog om udlændinge 2005. September 2005.
- Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (Integrationsministeriet) (Hg.) (2006): Rapport om aktiviteterne hos udbydere af danskuddannelse i 2004.
- Ministerie Vreemdelingen en Integratie (2005): De Effectiviteit van de WIN is voor alle Nieuwkomers even Groot.
- National Agency for education (2003): Descriptive data on childcare, schools and adult education in Sweden. Report no. 236. Im Internet unter: <http://www.skolverket.se/publikationer?id=1269>. Letzter Zugriff am 7.12.2006.
- Nationaler Kontaktpunkt Österreich im Europäischen Migrationsnetzwerk (IOM Wien)/Nationaler Kontaktpunkt Österreich im Europäischen Integrationsnetzwerk (BM.I) (2005): Integrationspraktiken in Österreich.
- OECD (2004): The Integration of immigrants into the labour market: The case of Sweden. DELSA/ELSA(2004)13

- Piening, Günter (2004): Neue Integrationsstrukturen und alte Leitbilder? Ein Zwischenruf aus Berlin, in: Barwig, Klaus/Davy, Ulrike (Hg.): Auf dem Weg zur Rechtsgleichheit? Konzepte und Grenzen einer Politik der Integration von Einwanderern.
- Rambøll Management (2005a): Integration i udvikling - evaluering af kommunernes implementering af integrationsloven. Studie für das „Integrationsministeriet“.
- Rambøll Management (2005b): Temarevision: Individuelle Kontrakter.
- Rambøll Management (2006a): Evaluation des Akademikerprogramms. Abschlussbericht.
- Rambøll Management (2006b): Evaluation des Akademikerprogramms – Internationaler Vergleich.
- Regeringskansliet (2002): Swedish integration policy for the 21st century. Im Internet unter: <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/02/07/12/343893b3.pdf>. Letzter Zugriff am 7.12.2006.
- Regioplan OAI (2002): Verscheidenheid in Integratie - Evaluation van de effectiviteit van de WIN. Eindrapport.
- Reichwein, Alfred (2004): Zusammenfassung der Expertise „Integration in den Kommunen“. April 2004.
- Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (2004): Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen. Jahresgutachten 2004.
- Schindler, Erwin/Ryfisch, Harald (2004): Sprachförderung. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 9/2004. S. 318-321.
- Schönwälder, Karen/Söhn, Janina/Michalowski, Ines (2005): Sprach- und Integrationskurse für MigrantInnen: Erkenntnisse über ihre Wirkungen aus den Niederlanden, Schweden und Deutschland. AKI-Forschungsbilanz 3.
- Schweizerische Flüchtlingshilfe (Hg.) (2006): Integration in Europa: Strategien, Konzepte, Massnahmen. Übersicht zu den Niederlanden, Schweden, Dänemark und Schottland.
- Skolverket (o.J.): Swedish for immigrants. Im Internet unter: <http://www.skolverket.se/sb/d/354/a/1256;jsessionid=1BA4CF6D6403D4CFD6BB3CCD5DEA478A>. Letzter Zugriff am 7.12.2006.
- Social Consult (1998): „Sprachförderung von Spätaussiedlern“. Endbericht für das Bundesamt für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
- Social Consult (1999): „Evaluation der Sprachförderung Deutsch für ausländische Arbeitnehmer“. Integrierter Endbericht für das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.
- Statistisches Bundesamt (2005): Löhne und Gehälter. Gehalts- und Strukturhebung Oktober 2001. Verdienste nach Berufen. Fortschätzung auf das Jahr 2004. Erschienen am 30.08.2005.
- Statistisches Bundesamt (2006): Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters 2005.

- The Danish Government (2005): A new chance for everyone – the Danish government's integration plan. Summary.
- SFI – svenska för invandrare – Schwedisch für Einwanderer (o.J.). Im Internet unter: [http://www.olofstrom.se/komvux/SFI\\_ty.pdf](http://www.olofstrom.se/komvux/SFI_ty.pdf). Letzter Zugriff am 07.12.2006.
- SOPEMI report for Denmark (2005). Im Internet unter: <http://www.nyidanmark.dk/en-us/SearchPublications.htm?searchtype=publications>. Letzter Zugriff am 7.12.2006
- The Local: SFI – can one size fit all? Artikel am 24 März 2006. Im Internet unter: <http://www.thelocal.se/article.php?ID=3367&date=20060324>. Letzter Zugriff am 07.12.2006.
- Wet Inburgering (Draft) (2006). Den Haag: Ministerie Vreemdelingen en Integratie.

#### Weitere Internetseiten:

- Blik op werk (Niederlande): [www.blikopwerk.nl](http://www.blikopwerk.nl).
  - Aanmeldingsformulier Keumerk Inburgeren
  - Directieverklaring Keumerk Inburgeren
  - Een goed begin... begint bij de intake. Intake in het kader van Wet Inburgering. Versie 3, Oktober 2006
  - Raamovereenkomst certificerende instellingen
- Bundesministerium des Innern (Deutschland): [www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de)
- Bundesministerium für Inneres (Österreich): [www.bmi.gv.at](http://www.bmi.gv.at)
- Bundesministerium für Migration und Flüchtlinge: [www.bamf.de](http://www.bamf.de)
- IB-Group (Niederlande): [www.inburgeren.nl](http://www.inburgeren.nl)
- Integrationsverket (Schweden): [www.integrationsverket.se](http://www.integrationsverket.se)
- Ministerie van Justitie, Immigratie- en Naturalisatiedienst (Niederlande): [www.ind.nl](http://www.ind.nl)
- Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (Dänemark) [www.nyidanmark.dk](http://www.nyidanmark.dk)
- Økonomistyrelsen (Dänemark): [www.oes.dk](http://www.oes.dk)
- Österreichischer Integrationsfonds: [www.integrationsfonds.at](http://www.integrationsfonds.at)
- Projekt Modernisering Inburgering (Niederlande): [www.inburgering.net](http://www.inburgering.net)

#### Betrachtete Gesetzes- und Verordnungstexte

Neben den oben aufgeführten Quellen und Dokumenten wurden die folgenden Gesetzes- und Verordnungstexte analysiert:

- Das Aufenthaltsgesetz  
Stand: Das Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz) –

verkündet als Artikel I des Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz, BGBl. 2004 I, Seite 1950), in Kraft getreten am 1. Januar 2005.

Regelungsinhalt: Unter Kapitel 3 „Förderung der Integration“ in den §§ 43–45 AufenthG werden die Zielsetzung und Rahmenbedingungen der Integrationskurse definiert, die Kompetenzen für die Gestaltung der Kurse zugewiesen und bestimmt, wer zur Teilnahme der Kurse berechtigt und verpflichtet ist. § 8 Abs. 3 und 9 Abs. 2 Nr.7 AufenthG knüpfen an die Verletzung der Teilnahmepflicht bzw. an den erfolgreichen Abschluss des Integrationskurses negative bzw. positive Sanktionen.

- Die Integrationskursverordnung  
Stand: Die am 1. Januar 2005 in Kraft getretene Verordnung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler (Integrationskursverordnung, IntV). Diese wurde am 13. Dezember 2004 aufgrund von § 43 Abs. 4 AufenthG und aufgrund des § 9 Abs. 1 S. 5 Bundesvertriebenengesetz erlassen (BGBl. I S. 3370).

Regelungsinhalt: Sie regelt in 23 Paragraphen Einzelheiten zu Organisation, Durchführung, Aufgabenverteilung und Finanzierung der Kurse. Sie bestimmt darüber hinaus Rechte und Pflichten der Träger und Kursteilnehmer/innen.

- Das Bundesvertriebenengesetz  
Stand: Das Bundesvertriebenengesetz (BVFG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juni 1993 (BGBl. I S. 829) – zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 30. Juli 2004 (BGBl. I S. 1950) – und das Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 102-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 6 Nr. 9 des Gesetzes vom 14. März 2005 (BGBl. I S. 721).

Regelungsinhalt: Diese enthalten Einzelregelungen zu den Integrationskursen. § 9 BVFG begründet das Recht von Spätaussiedlern gemäß § 4 Abs. 1 und Abs. 2 BVFG und deren berechtigten Ehegatten oder Abkömmlingen an einem Integrationskurs teilzunehmen.

- Das Staatsbürgerschaftsrecht  
Stand: Das Staatsbürgerschaftsrecht (StaG), zuletzt geändert durch Art. 6 Nr.9 6 v. 14.3 2005 I 721.

Regelungsinhalt: Nach § 10 Abs. 3 StAG verkürzt sich die achtjährige Einbürgerungsfrist um ein Jahr durch eine erfolgreiche Teilnahme an den Integrationskursen.

- Sozialgesetzbuch (SGB), Zweites Buch (II), Grundsicherung für Arbeitssuchende. Stand: Zuletzt geändert durch Art. 1 G v. 20.7.2006.
- Sozialgesetzbuch (SGB), Drittes Buch (III), Arbeitsförderung. Stand: Zuletzt geändert durch Art. 3 Abs. 8 G v. 14.8.2006.

### ***Österreich***

- Bundesgesetz über die Niederlassung und den Aufenthalt in Österreich (Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz – NAG), in Kraft getreten am 1. Januar 2006
- Verordnung der Bundesministerin für Inneres über die Integrationsvereinbarung (Integrationsvereinbarung – IV-V)

### ***Niederlande***

- Wet Inburgering Nieuwkomers (Gesetz über die Eingliederung von Neuzuwanderern)

### ***Dänemark***

- Bekendtgørelse af udlændingeloven (Ausländergesetz)
- Bekendtgørelse af lov om integration af udlændinge i Danmark (Integrationsgesetz)
- Lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl. (Gesetz zur Regelung des Dänischunterrichts erwachsener Ausländer)

### ***Schweden***

- Förordning om svenskundervisning för invandrare (Verordnung zur Regelung des Schwedischunterrichtes für Einwanderer)
- Förordningen om statlig ersättning för flyktingmottagande med mera (Verordnung zur staatlichen Erstattung für die Aufnahme von Flüchtlingen)
- Lagen om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar med flera (Gesetz zur Erstattung der Introduktionsleistungen für Flüchtlinge und bestimmte andere Ausländer)
- Proposition 1997/98: Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik (Schweden, die Zukunft und Diversität – Einwanderungspolitik zu Integrationspolitik)
- Skollagen (Schulgesetz)

### 6.3 Teilnahme an Tagungen und Konferenzen

Im Rahmen der Evaluation nahm Rambøll Management an folgenden Veranstaltungen und Foren teil:

- Erfahrungsaustausch mit den Kommunen im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg, den 08. Februar 2006
- Integrationskurse – Bilanz nach einem Jahr, Rückblick und Ausblick aus Sicht der süddeutschen Kommunen München, Nürnberg und Stuttgart, München, den 16. März 2006
- Informationen zur Integration von Migrantinnen und Migranten, Fachtagung „Zuwanderung und Integration – Erfahrungsaustausch in Schleswig-Holstein“, Neumünster, den 19. April 2006
- Netzwerktreffen Stuttgart, Stuttgart den 13. Juli 2006
- „Hamburger Tisch Integration“ (Mehrmalige Teilnahme)
- Arbeitstreffen im Bundesamt zum Thema „Kursträgerzulassung“, Nürnberg, den 19. September 2006
- Abschlusskongress „Zuwanderer in der Stadt - Perspektiven sozialräumlicher Integration“, Nürnberg den 28./29. September 2006.
- 1. und 2. Sitzung der Arbeitsgruppe I „Integrationskurse verbessern“ des Nationalen Integrationsplans, Sitzung 1, Berlin, den 26. September 2006 in Berlin und Sitzung 2, Potsdam, den 14. und 15. November 2006
- Bewertungskommissionssitzungen, Teilnahme an den Sitzungen 5, 6 und 7 am 7. Mai 2006, 26. Juni 2006 und 16. November 2006
- BAMF-Veranstaltung an der VHS Gelsenkirchen am 28.11.2006
- 1. Landesintegrationskongress Nordrhein-Westfalen „Integration gelingt vor Ort“, Solingen den 29. November 2006