

Karen Schönwälder/Janina Söhn/Ines Michalowski
(unter Mitwirkung von Katarina Löbel)

**Sprach- und Integrationskurse
für MigrantInnen:
Erkenntnisse über ihre Wirkungen aus den
Niederlanden, Schweden und Deutschland**

AKI-Forschungsbilanz 3

Arbeitsstelle Interkulturelle Konflikte
und gesellschaftliche Integration (AKI)
Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung (WZB)

Dezember 2005

Sprach- und Integrationskurse für MigrantInnen: Die AKI-Forschungsbilanz kurz gefasst

Sprachkompetenz im Zentrum aktueller Integrationspolitik

Integrationskurse für neu zugewanderte MigrantInnen sind heute ein zentrales Element staatlicher Integrationspolitik. Im Mittelpunkt dieser Kurse steht die Unterrichtung der Landessprache. Daneben sollen meist Grundkenntnisse über die Aufnahmegesellschaft vermittelt und erste Zugänge zum Arbeitsmarkt eröffnet werden. Kenntnisse in der Landessprache gelten immer mehr als Schlüssel für weitere Teilhabechancen in der Aufnahmegesellschaft, insbesondere auf dem Arbeitsmarkt. Darüber hinaus wird eine gemeinsame Sprache als Bedingung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt angesehen. Dementsprechend werden heute in Deutschland und einer Reihe anderer Länder erhebliche finanzielle und administrative Ressourcen investiert, um ein weit gespanntes Angebot von Sprach- und Integrationskursen für Zuwanderer bereitzustellen. Gleichzeitig ist aber wenig darüber bekannt, welche Wirkungen hiervon erwartet werden können.

Fragestellung: Aussagekräftige Informationen über Wirkungen der Integrationskurse

Das Hauptanliegen dieser AKI-Forschungsbilanz ist es, Erkenntnisse über die Resultate von Integrations- und Sprachkursen auszuwerten. Unter mehreren denkbaren Wirkungen der Kursprogramme interessiert hier vor allem die Frage: Wie effektiv vermitteln bereits praktizierte Integrationsprogramme Sprachkenntnisse, und inwiefern erleichtern sie eine Integration in den Arbeitsmarkt?

Länderbeispiele Deutschland, Niederlande, Schweden

Wichtige Referenzpunkte für die Entwicklung der Anfang 2005 in Deutschland angelaufenen Integrationskurse waren die Integrationsprogramme in den Niederlanden und Schweden. Daher wurden diese beiden Länder in die Forschungsbilanz einbezogen. Im Fall der Bundesrepublik, die eine lange Tradition unterschiedlich gearteter Sprachförderangebote vorweisen kann, stehen Erkenntnisse über Vorläufermodelle der neuen Kurse im Zentrum der Analyse.

Eingeschränkte Datenbasis: Ergebnisse von Integrationskursen bisher selten Gegenstand wissenschaftlichen Forschens

Eine systematische und umfassende Evaluierung von politischen Interventionsmaßnahmen ist keineswegs selbstverständlich, und die vorliegenden Informationen sind häufig lückenhaft. So wurden die existierenden Studien meist von staatlichen Stellen in Auftrag gegeben und beantworten deren Fragen. Den organisatorischen Abläufen und dem Einsatz finanzieller Mittel wird daher mehr Aufmerksamkeit geschenkt als den Bedingungen und dem Verlauf des Sprachlernens. So wurden für die Forschungsbilanz letztlich vor allem Informationen zur Reichweite der Integrationsprogramme, zu Abbruchquoten und zu den Sprachkenntnissen der Absolventen analysiert.

Reichweite und Abschluss der Kurse

Zielgruppe der Kurse sind in der Regel nur ein Teil aller neu eingetroffenen MigrantInnen. In den Niederlanden gelingt es in einem hohen Maß, die Zielgruppe im Rahmen erster Schritte des Integrationsprogramms zu erfassen. Allerdings absolvierte nur etwa die Hälfte derjenigen, für die eine Teilnahme am Kursprogramm vereinbart wurde, den gesamten Kurs einschließlich der Abschlussprüfung. Bei einer etwas anderen Zusammensetzung der Teilnehmenden hatten in Schweden etwa 40 Prozent der KursanfängerInnen nach etwa zweieinhalb Jahren den Kurs (zumeist erfolgreich) beendet. Wie hohe Teilnahme- und Abschlussquoten erreicht werden könnten und damit zum Erfolgskriterium gemacht werden sollten, kann bislang nicht eindeutig beantwortet werden. Es gibt eine Vielzahl von Gründen für die Nichtteilnahme bzw. einen Kursabbruch. Zu den häufigsten zählen Berufstätigkeit, gesundheitliche Probleme (z. B. von traumatisierten Flüchtlingen) und Kinderbetreuung. Entgegen der öffentlichen Wahrnehmung von Frauen als Problemgruppe sind Männer unter den KursteilnehmerInnen eher unterrepräsentiert. Gerade sie nennen als Motiv für ein Fernbleiben häufig die Erwerbsarbeit.

Kurse verbessern meist, aber nicht immer Sprachkenntnisse

Generell können wir davon ausgehen, dass eine Mehrheit der KursteilnehmerInnen im Verlauf der Kurse ihre Kenntnisse der Landessprache verbessert. In den Niederlanden gilt dies für insgesamt etwa zwei Drittel derjenigen, die einen Abschlusstest ablegten. Einer deutschen Studie zufolge sind Fortschritte auch bei bereits länger ansässigen MigrantInnen, deren Deutschkenntnisse zuvor häufig stagnierten, zu erwarten. Ein beträchtlicher Teil der MigrantInnen aber – in den Niederlanden gilt dies für etwa ein Drittel – profitierten im Hinblick auf ihre Sprachkenntnisse nicht von dem Kursbesuch. Solche Differenzen im Kompetenzzuwachs sind vor allem auf das unterschiedliche Bildungsniveau der teilnehmenden MigrantInnen zurückzuführen, was durch die Kurse offenbar nicht ausgeglichen werden konnte. Weniger eindeutig sind Zusammenhänge zwischen spezifischen Herkunftssprachen und dem Erlernen des Niederländischen, Schwedischen bzw. Deutschen. Zwischen den Geschlechtern scheint es kaum relevante Unterschiede zu geben.

Politisch angestrebtes Sprachniveau vielfach nicht erreichbar

Unter den KursteilnehmerInnen selbst empfindet – einzelnen Hinweisen zufolge – eine deutliche Mehrheit das Angebot als hilfreich für ihre Integration. Nach den vorliegenden Erfahrungen war jedoch das erreichte Sprachniveau auch bei denjenigen, die grundsätzlich Fortschritte zu verzeichnen hatten, insgesamt niedriger als politisch erwünscht. Angestrebt wird, Sprachkenntnisse zu vermitteln, die es den MigrantInnen ermöglichen, den eigenen Lebensunterhalt zu verdienen. 13 Prozent der KursabsolventInnen in den Niederlanden erreichten das für eine Erwerbsarbeit als nötig erachtete Niveau und ein weiteres knappes Drittel das darunter liegende Niveau, das als Voraussetzung für die Teilhabe am alltäglichen gesellschaftlichen Leben angesehen wird. Auch in Deutschland weisen Ergebnisse von Vorläufermodellen der jetzigen Integrationskurse darauf hin, dass das in den neuen Integrationskursen angestrebte, im Wesentlichen dieser zweiten, bescheideneren Zielsetzung entsprechende Kompetenzniveau (B1) von durchschnittlichen KursanfängerInnen nur selten im Rahmen des vorgesehenen Kursvolumens erreicht werden kann. In Schweden erhielten 35 Prozent der KursanfängerInnen das Abschluss-

zertifikat, womit ihnen bescheinigt wurde, dass sie das verhältnismäßig anspruchsvolle sprachliche Zielniveau, das zur Teilhabe am Berufsleben befähigen soll, erreicht hatten.

Während in Schweden im Vergleich zu den Niederlanden die Abbruchquoten etwas höher sind, erreichen die verbleibenden MigrantInnen dort offenbar bessere Ergebnisse. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Teilnehmergruppen unterschiedlich zusammengesetzt und die getesteten Sprachniveaus nicht unmittelbar vergleichbar sind. Aus dem Vergleich des verpflichtenden Programms der Niederlande und des weitgehend freiwilligen Angebots Schwedens ergeben sich keine eindeutigen Anhaltspunkte dafür, dass Sanktionen die Erfolgsquoten erhöhen.

Denkbar ist, dass sich durch Angebote, die das Sprachlernen flexibler mit dem Berufsleben oder Qualifizierungsmöglichkeiten kombinieren, durch insgesamt differenziertere und qualitativ bessere Angebote sowie eine effektivere begleitende Unterstützung der MigrantInnen Teilnahme- und Erfolgsquoten erhöhen ließen. Gleichzeitig sollten Nichtteilnahme und Kursabbruch nicht per se mit einem Scheitern des Sprachlernens gleichgesetzt werden. Denn über die Sprachkenntnisse derjenigen, die nicht teilnehmen oder abbrechen, ist wenig bekannt.

Wirkungen der Integrationsprogramme auf Teilhabechancen unbekannt

Über die Ergebnisse der Integrationsprogramme im Hinblick auf weitere Ziele, wie eine verbesserte Integration in den Arbeitsmarkt, Kenntnisse der Aufnahmegesellschaft und eine Identifikation mit dieser neuen Umwelt, lassen sich kaum Aussagen machen. In keinem der drei untersuchten Länder wurden systematische Studien unternommen, die die Frage klären könnten, ob AbsolventInnen der Integrationsprogramme größere Teilhabechancen am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Leben haben als andere MigrantInnen.

Umfassende, transparente Berichterstattung und vertiefende Evaluationen erforderlich

Fast alle Aussagen über Möglichkeiten, Wirkungen und Probleme aktueller Sprach- und Integrationskurse müssen unter Vorbehalt gemacht werden. Eindeutige Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit solcher Programme und deren allgemeinen Zuschnitt können aktuell – ohne solide empirische Grundlage – nicht getroffen werden.

In der Bundesrepublik bedarf es demnach zum einen einer regelmäßigen Berichterstattung, die Kerninformationen zu den Kursen und den TeilnehmerInnen enthalten sollte. Zum anderen sollte in einer vertiefenden kausalanalytisch angelegten Evaluierung der relative Beitrag der Integrationskurse zum Integrationsprozess von MigrantInnen untersucht werden. Zentrale Merkmale einer solcher Wirkungsanalyse sind ein Vorher-Nachher-Vergleich (hier bezogen auf die Sprachkenntnisse) mit Vergleichsgruppen von TeilnehmerInnen und Nicht-TeilnehmerInnen. Ebenso sollten eine Reihe wichtiger Faktoren (z.B. Bildung und Alter der ZuwanderInnen) erfasst werden, die den Kompetenzerwerb durch einen Kurs beeinflussen können. Ohne eine derartige Wissensgrundlage wird es nicht möglich sein, fundierte Entscheidungen über effektive Maßnahmen zur Förderung des Spracherwerbs und weiterer Integrationsprozesse zu treffen.

INHALT

1. Einleitung	1
2. Niederlande	5
2.1 Integrationspolitische Entwicklungen und Zuwanderung	5
2.2 Anlage und Ziele des Integrationsprogramms	6
2.3 Charakterisierung vorliegender Evaluationen und Berichte	8
2.4 Ergebnisse des Integrationsprogramms	12
3. Schweden	21
3.1 Integrationspolitische Entwicklungen und Zuwanderung	21
3.2 Anlage und Ziele des Orientierungsprogramms und der Sprachkurse	22
3.3 Charakterisierung vorliegender Evaluationen und Berichte	25
3.4 Ergebnisse der Kurse	28
4. Deutschland	35
4.1 Integrationspolitische Entwicklungen und Zuwanderung	35
4.2 Anlage und Ziele der neuen Integrationskurse	36
4.3 Charakterisierung vorliegender Evaluationen und Berichte über frühere Kursangebote	39
4.4 Ergebnisse früherer Sprachkurse:	41
5. Exkurs: Gender-Aspekte bei der Teilnahme an Integrationskursen	45
6. Bilanz und Ausblick	47
6.1 Konzeption und Hauptcharakteristika der Integrationskurse	47
6.2 Evidenz zu ihren Wirkungen	48
6.3 Deutschland: Aussagekräftige Evaluationen erforderlich	53
Literatur	55
Anhang	60

1. Einleitung

Sprach- und Integrationskurse sind zentrales Element einer neu formulierten staatlichen Integrationspolitik. In Deutschland findet dies im seit Anfang 2005 geltenden Zuwanderungsgesetz seinen Ausdruck. Hintergrund der neuen Politik sind in Deutschland – zum Teil ähnlich wie in den Niederlanden – Sorgen angesichts einer anhaltenden sozialen Marginalisierung vieler Menschen mit einem Migrationshintergrund. Längerfristig hohe Arbeitslosenraten unter MigrantInnen zum Beispiel werden gelegentlich als Ausdruck eines Scheiterns bisheriger integrationspolitischer Strategien interpretiert. Hinzu kommen weitere Motive für die Suche nach wirksameren staatlichen Interventionen zur Förderung der Integration von MigrantInnen bzw. Angehörigen ethnischer Minderheiten: So gewinnen etwa Befürchtungen an Einfluss, wonach in MigrantIn- und Minderheitengruppen die Tendenz zunehme, sich kulturell und sozial von der Mehrheitsgesellschaft abzugrenzen.¹ Vor diesem Hintergrund wird die Stärkung kultureller und sozialer Gemeinsamkeiten heute vielfach als vordringlich erachtet, während über die Bewertung kultureller Heterogenität erneut heftige Debatten entbrannt sind.

Sprach- und Integrationskurse sind dabei nicht notwendig mit dem Anliegen größerer gesellschaftlicher Homogenität verknüpft. Auch wer „Zuwanderern eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, kulturellen Leben unter Respektierung kultureller Vielfalt“ ermöglichen will (Zuwanderungskommission 2001: 200), muss eine Förderung von Kenntnissen der Landessprache bei Einwanderern befürworten. Die politischen Erwartungen aber, die heute vielfach an staatlich geförderte Integrationsprogramme gestellt werden – und zum Teil dann auch deren schnelle Infragestellung und Umstrukturierung (wie in den Niederlanden) – sind nur vor dem geschilderten Hintergrund verständlich. Die Hoffnungen, die mit diesen neuen oder veränderten staatlichen Maßnahmen verknüpft sind, sind groß.

Angesichts erheblicher politischer und finanzieller Investitionen erscheint es dringlich, Klarheit darüber zu gewinnen, welche Wirkungen tatsächlich von derartigen Programmen ausgehen und welche Erwartungen somit realistisch sind.

Die vorliegende Forschungsbilanz der Arbeitsstelle Interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration (AKI) befasst sich mit der Anlage und vor allem den Ergebnissen staatlich geförderter Sprach- und Integrationskurse für MigrantInnen in Deutschland, den Niederlanden und Schweden.² Die holländischen und schwedischen Beispiele wurden vor allem gewählt, da die Integrationsangebote dieser beiden europäischen Einwanderungsländer in der deutschen Debatte und bei der Entwicklung der jetzigen Integrationskurse wichtige Referenzpunkte waren und teils Vorbildfunktion hatten (Zuwanderungskommission 2001: 252-257). Unser Hauptanliegen ist es, die für jedes der drei Länder vorliegende Evidenz über die Ergebnisse dieser Interventionsmaßnahmen zu sichten und zu bewerten.

¹ Die Bundesregierung etwa erläuterte 2005 auf einer Internetseite, es gehe darum, einen „inneren Separatismus, der auf kulturellen Trennungen beruht“, zu vermeiden (www.zuwanderung.de, 10.3.2005).

² Wir bedanken uns bei Barbara John und Hugh Mosley für ihre Hinweise und Kommentare.

Die vorliegende Analyse steht in einem inhaltlichen Zusammenhang mit einer anderen, weit gespannten Forschungsbilanz (Esser 2006), die sich mit den Rahmenbedingungen und Motiven, die den Erwerb der dominierenden Sprache des Einwanderungslandes durch MigrantInnen beeinflussen, sowie mit Zusammenhängen zwischen Sprachkenntnissen und weitergehenden, vor allem strukturellen Integrationsprozessen befasst. Sprachkurse interessieren hier als ein Instrument der Einflussnahme auf den Erwerb der Landessprache und damit – so die weithin geteilte Annahme – auf einen zentralen Faktor im Prozess der gesellschaftlichen Integration insgesamt.

Ziel unserer Analysen war es, auf Basis vorhandener Studien die **Effektivität der Kurse** in Bezug auf einmal deren unmittelbares Ziel, die Vermittlung von Sprachkenntnissen in der Landessprache, und zweitens deren mittelbares Ziel, die erleichterte strukturelle, vor allem berufliche Integration zu beurteilen. Denn das Sprachlernen wird in der Regel nicht als alleiniger, eigenständiger Zweck der Integrationskurse definiert, sondern als ein Schritt hin zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit. Wie effektiv erreichen diese Kurse also das selbst gesetzte Ziel, die Sprachkenntnisse in der Landessprache zu verbessern und – über dieses unmittelbare Ziel hinausgehend – die berufliche Integration zu erleichtern? Um dies beurteilen zu können, sollte eine Untersuchung idealerweise prüfen, ob eine ähnliche Wirkung auch ohne staatliche Interventionsmaßnahme erreicht worden wäre, d. h. ob bei vergleichbaren Migrantengruppen, die solche Kurse *nicht* besuchten, ein ähnlicher, schlechterer oder besserer outcome festgestellt werden kann und ob dieses Ergebnis auf die Wirkung der Kurse selbst kausal zurückzuführen ist.

Analoge Fragen werden auch etwa in mikroökonomischen Evaluationen der Arbeitsmarktforschung bearbeitet (z. B. Fitzenberger/Hujer 2002).³ Wie in unserem Schlusskapitel näher erläutert, sind zentrale Merkmale solcher Wirkungsanalysen ein Vorher-Nachher-Vergleich (hier bezogen auf die Sprachkenntnisse) mit Vergleichsgruppen von TeilnehmerInnen und Nicht-TeilnehmerInnen sowie eine Erfassung anderer wichtiger Faktoren (z. B. Bildung und Alter der ZuwanderInnen), deren Einfluss auf den outcome in statistischen Analysemodellen mit berücksichtigt werden sollte.

Hätten wir uns auf die Frage nach der so verstandenen Effektivität beschränkt, würde das Fazit unserer Studie schon an dieser Stelle lauten, dass es keine Untersuchung gibt, die eine wissenschaftlich fundierte Antwort liefert oder überhaupt diese Frage ernsthaft stellt. Es liegen keine umfassenden wissenschaftlichen Erkenntnisse zu dem relativen Beitrag von Sprach-/Integrationskursen zur sprachlichen und beruflichen Integration von Eingewanderten in Schweden, Niederlande und Deutschland vor.

Erweitert man die Fragestellung und legt weniger strenge Kriterien an die Feststellung der Evidenz für Kausalzusammenhänge zwischen Kurs und Wirkung an, lassen sich dennoch mehrere Dimensionen dessen ausmachen, was als Ergebnisse bzw. Erfolg oder Misserfolg der Integrationskurse verstanden werden kann und wozu in unterschiedlichem Umfang Informationen vorliegen. Vorhandene Publikationen über niederländische, schwedische und deutsche Maßnahmen wurden auf folgende Aspekte hin untersucht:

³ z. B.: „Wie sehr hat eine von der Arbeitsagentur geförderte Fortbildung die Kompetenzen von teilnehmenden Arbeitslosen verbessert und deren Chancen, im Anschluss einen Job zu bekommen, im Vergleich zu nicht teilnehmenden erhöht?“

1. Die **Reichweite des Programms**: Welche Migrantengruppen beginnen tatsächlich einen Kurs – verglichen mit der Zielgruppe und der Gruppe der neu Zugewanderten insgesamt?
2. Die **Teilnahme- bzw. Abbruchquoten**: Zu welchen Anteilen wird ein begonnener Kurs beendet? Welche Personengruppen unter den TeilnehmerInnen neigten eher dazu, vorzeitig abzubrechen und inwiefern hängt dies evtl. mit dem Kursangebot (und nicht der Gesundheit der MigrantInnen etc.) zusammen?
3. Die **Vermittlung von Sprachkenntnissen**: Welches (extern festgelegte und standardisiert gemessene⁴) Sprachniveau und welche Lernfortschritte werden von TeilnehmerInnen erreicht? *Lernfortschritte* können nur ermittelt werden, wenn das Anfangsniveau bekannt ist und mit dem erreichten Endniveau verglichen werden kann.

In Bezug auf diese drei Aspekte können Informationen zu Eigenschaften (z. B. Alter und Bildung) der Kursteilnehmer (und -abbrecher) wichtige Hinweise auf die Lernvoraussetzungen geben. Angaben zum Abschneiden von Teilgruppen bzw. statistische Analysen des Einflusses von Teilnehmereigenschaften auf den sprachlichen Lernerfolg lassen bedingt Rückschlüsse darauf zu, wie effektiv die Kurse in der Kompetenzvermittlung für unterschiedliche Teilgruppen von Teilnehmenden sind. Eine solche Analyse der binnendifferenzierten Effektivität berührt aber noch nicht die oben diskutierte grundsätzliche Frage nach der Wirkung der Kurse im Vergleich zur Nicht-Teilnahme.

Der Hauptuntersuchungsgegenstand dieser AKI-Forschungsbilanz sind also Studien, in denen Integrations-/Sprachkurse unter anderem in Hinblick auf die bisher erläuterten Aspekte untersucht wurden.⁵ Eine Auswertung der insgesamt vorliegenden Evaluationen und Berichte unterschiedlicher Couleur illustriert daneben auch, welche Fragen überhaupt gestellt werden und was die Wissensproduktion in dem Themenfeld charakterisiert: Insgesamt gibt es kaum Untersuchungen, deren leitende Fragestellungen einem primär wissenschaftlichen Erkenntnisinteresse folgen. Dementsprechend ist auch bei den vorhandenen Veröffentlichungen keine wissenschaftliche Disziplin dominierend vertreten, auch wenn neben außeruniversitären, privatwirtschaftlich tätigen Instituten als VerfasserInnen der Studien Forschende mit sprach- wie sozialwissenschaftlichem und sozialpädagogischem Hintergrund auszumachen sind. Alle hier vorgestellten Studien wurden von Ministerien, Parlamenten und anderen staatlichen Stellen in Auftrag gegeben und finanziert und beantworten von diesen Auftraggebern gestellte Fragen. Bei den vorliegenden Untersuchungen handelt es sich zumeist um prozessbegleitende (formative) Programmevaluationen, die etwa Fragen zur Finanzierung und dem Zusammenwirken beteiligter Akteure beantworten und dazu dienen sollen, die inhaltliche und organisatorische Ausgestaltung der Angebote zu verbessern. Des Weiteren sind deskriptive Basisinformationen etwa zur Anzahl und Struktur der KursteilnehmerInnen sowie zum outcome, also vor allem zu den erreichten Sprachniveaus, insbesondere

⁴ Allerdings gilt es in Rechnung zu stellen, dass auch dort, wo durch einheitliche Tests das Niveau der Sprachkenntnisse von ProgrammteilnehmerInnen „gemessen“ wird, keineswegs unumstritten ist, ob gängige, scheinbar objektive Messungen situationsgebundene Sprachkompetenzen adäquat erfassen (vgl. z. B. Kerkhoff/Speijers 2003: 190f., 198).

⁵ Unsere Literatursuche konzentrierte sich auf empirische Studien, die für unsere Fragestellung relevant erschienen, und wurde primär mit Hilfe einschlägiger Literaturdatenbanken wie WISO und einer intensiven Internetrecherche durchgeführt. Ergänzend wurde insbesondere in Schweden Kontakt mit MitarbeiterInnen der zuständigen Behörden aufgenommen, um sicher zu gehen, dass keine wesentlichen Veröffentlichungen übergangen wurden.

in den Niederlanden und Schweden in einer regelmäßigen Berichterstattung etwa für die nationalen Parlamente zu finden und nicht in einmalig in Auftrag gegebenen Evaluationsstudien.

Die Auswertung der vorhandenen, meist deskriptiven Informationen zu Ergebnissen der Sprach-/Integrationskurse, d. h. zu den Reichweiten, Abbruchquoten und der Vermittlung von Sprachkenntnissen dieser integrationspolitischen Maßnahme, bildet den Schwerpunkt dieser AKI-Forschungsbilanz. Bei augenscheinlichen Unklarheiten wurde versucht, die Generierung dieser Resultate nachzuvollziehen, und entsprechende Vorbehalte werden berichtet. Eingedenk dieser Einschränkungen bietet das vorliegende Paper – wenige Monate nach Beginn des deutschen Integrationskursprogramms – eine Zusammenstellung und kritische Diskussion des Wissensstandes über Verlauf und Ergebnisse ähnlicher Programme in den Niederlanden und Schweden sowie einiger Vorläuferkurse in Deutschland. Generell liegt der Schwerpunkt auf einer Vorstellung und Kritik der in vorliegenden Berichten und Evaluationen präsentierten Daten und Analysen zum Kurserfolg. Demgegenüber werden die Ziele der Integrationsprogramme und deren allgemeine Anlage (Zielgruppe, Programmkomponenten, Dauer und Umfang, administrative Zuständigkeiten und durchführende Institutionen etc.) nur knapp erläutert und in den Kontext der jeweiligen Integrationspolitik eingeordnet. Nicht diskutiert werden methodisch-didaktische Fragen des Sprachunterrichts oder die Anlage der Sprachtests (vgl. hierzu etwa Maas/Mehlem 2003). Eine umfassende Bewertung von Integrationskursen müsste – über die hier vorgelegten Analysen hinaus – auch die Unterrichtsqualität und organisatorische Strukturen einbeziehen.

Die Studie beginnt mit einer Präsentation der wichtigsten Erkenntnisse über das niederländische und anschließend das schwedische Programm. Der Abschnitt zu Deutschland stellt die Grundzüge der neuen Integrationskurse vor, vorliegende Studien beziehen sich dagegen auf Vorläufermodelle, da die Evaluation der aktuellen Kurse noch bevorsteht. Abschließend folgt eine knappe Bewertung des Kenntnisstandes verbunden mit Schlussfolgerungen für zukünftige Evaluierungen.

2. Niederlande

2.1 Integrationspolitische Entwicklungen und Zuwanderung

Aufgrund ihrer aktiven, multikulturell ausgerichteten Integrationspolitik wurden die Niederlande seit den 1980er Jahren vielfach als Modell eines offenen, liberalen Umgangs mit den Einwanderungsprozessen der Nachkriegsjahrzehnte angesehen. Mittlerweile ist diese Politik starker Kritik ausgesetzt, und wesentliche Grundzüge wurden seit den 1990er Jahren revidiert. Aber auch das 1998 eingeführte staatliche Integrationsprogramm, das zum Teil die veränderte Politik zum Ausdruck bringt, gilt in anderen Ländern als beispielhaft.⁶ Ist dies berechtigt? Welche verlässlichen Kenntnisse gibt es nach etwa sieben Jahren über die Wirkungen von Integrationsmaßnahmen? Was erreichen, so soll hier gefragt werden, die seit 1998 existierenden Sprach- und Integrationskurse?

Die Niederlande sind eines der besonders stark durch jüngere Einwanderungsprozesse geprägten europäischen Länder. Koloniale Wanderungsprozesse, Arbeitsmigration und die Aufnahme von Flüchtlingen führten dazu, dass heute (2003) in einer Bevölkerung von 16,2 Millionen Menschen über 3 Millionen einen „foreign background“ haben, also mindestens ein Elternteil, das nicht in den Niederlanden geboren wurde. Etwa 1,7 Millionen (oder gut 10 % der Bevölkerung) werden als „nicht westlicher Herkunft“ klassifiziert (1.1.2005), wobei die Türkei, Surinam und Marokko die bedeutendsten Herkunftsländer sind. Einwanderer aus Indonesien, einem weiteren quantitativ überaus bedeutenden Zuwanderungsland, werden als „westlich“ kategorisiert. Knapp 1,6 Millionen sind Einwanderer der ersten Generation, wurden also im Ausland geboren. Hierunter sind niederländische und andere Staatsangehörige. In den letzten zehn Jahren (1995 bis 2004) umfasste die Gruppe der neu eingereisten internationalen MigrantInnen zwischen 90.000 und 133.000 Personen jährlich. Aus den wichtigen Herkunftsländern Türkei und Marokko kamen 2004 knapp 4000 bzw. knapp 3000 Einwanderer, weniger als z. B. aus Polen (4900). Insgesamt dominierte die Vielfalt der Nationalitäten (Statistics Netherlands 2005; Statistics - Netherlands 2004: 33ff.).

Verpflichtende Sprach- und Integrationskurse wurden in den Niederlanden 1998 eingeführt. In den Vorjahren waren bereits einige Regelungen wie der weitgehend freiwillige Abschluss von Eingliederungsverträgen erprobt worden. Das Integrationsprogramm wurde seit 1998 an einigen Punkten modifiziert, und im September 2005 hat das Parlament einem neuen Integrationsgesetz (*wet inburgering*) zugestimmt, das erneut erhebliche Veränderungen vornimmt. Die Reformen sowohl von 1998 als auch von 2005 sind nur im Kontext umfassenderer Veränderungen der Migrations- und Sozialpolitik zu verstehen. 1998 erfolgte die Einführung des verbindlichen Integrationsprogramms vor dem Hintergrund eines Richtungswechsels der Politik von einer erklärten Minderheitenpolitik zu einer nunmehr als Integrationspolitik beschriebenen Strategie, die die Befähigung der Individuen zur Teilnahme vor allem am Arbeitsmarkt und die individuelle Verantwortung für die eigene

⁶ So etwa die Zuwanderungskommission (2001: 253-255); vgl. auch Michalowski (2004).

Position in der Gesellschaft in den Mittelpunkt stellt.⁷ Bereits 1994 war im Grunde die Reorientierung der vorab auf eine Förderung der Pluralität konzentrierten Politik hin zur Förderung von individueller Integration und gesellschaftlichem Zusammenhalt vollzogen worden (Entzinger 2004: 6; vgl. auch Böcker/Groenendijk 2004). Seit der Wahl einer konservativ geführten Regierung im Mai 2002 und in einem u. a. seit den Anschlägen des 11. September 2001 veränderten Kontext haben sich kritische Einschätzungen der bislang erreichten Integration und Integrationspolitik weiter verstärkt.⁸

So wurde im September 2005 ein neues Integrationsgesetz verabschiedet, das eine gravierende Umstrukturierung der Integrationsmaßnahmen zur Folge haben wird. Sowohl für neu eingereiste als auch bestimmte bereits ansässige Einwanderer (im Alter von 16 bis 65) werden obligatorische Integrationsprüfungen eingeführt. Nur wer diese Prüfung in Niederländischkenntnissen, Gesellschaft und Geschichte der Niederlande besteht, soll eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis erhalten. Vorbereitende Kurse können auf Kosten der TeilnehmerInnen bei auf einem freien Markt konkurrierenden Anbietern belegt werden. Eine Kostenerstattung erfolgt nachträglich, wenn der Test innerhalb von drei Jahren bestanden wird. Das staatlich organisierte und geförderte Integrationsprogramm in der jetzigen Form wird damit aufgehoben und ersetzt durch ein System, das die Individuen allein verantwortlich macht. Integration ist hier kein Angebot, sondern eine Pflicht. In einem noch nicht verabschiedeten Gesetzesentwurf ist ferner vorgesehen, den Erwerb von Sprach- und Landeskenntnissen teilweise in die Heimatländer zu verlagern und dort abgelegte Integrationstests zur Voraussetzung für eine Einwanderung zu machen (Justizministerium 2005).

2.2 Anlage und Ziele des Integrationsprogramms

Das System, auf das sich die hier vorgestellten Studien beziehen, basiert auf dem am 30. September 1998 in Kraft getretenen Gesetz zur Eingliederung von Neuzuwanderern (Wet Inburgering Nieuwkomers, WIN).⁹ Hiermit wurden Neuzuwanderer in die Niederlande – mit vielfältigen Ausnahmen – verpflichtet, an einem staatlich organisierten Integrationsprogramm teilzunehmen.¹⁰ Verantwortlich für die Durchführung des Programms sind die

⁷ Eine parlamentarische Untersuchungskommission formulierte 2004 „everyone is responsible for his or her own position in society“ (Twede Kamer der Staten-Generaal 2004, English Summary, o. S.; vgl. auch die deutsche Übersetzung: LZZ 2004).

⁸ Vgl. als Beispiel für die dominierende negative Einschätzung des Integrationsprogramms die Schlussfolgerungen einer Parlamentarischen Kommission im Jahr 2004: „the yield of the integration courses is low. ... It appears from the interviews held by the committee that large numbers of newcomers would not achieve the desirable level even if the integration programme was organised in a different way“ (Twede Kamer der Staten-Generaal 2004, English Summary, o. S.).

⁹ Vgl. das Factsheet des Ministeriums der Justiz (2004). Der Name des Gesetzes lässt sich auch mit „Gesetz zur Erstintegration von Neuzuwanderern“ übersetzen. Das niederländische „inburgeren“ bedeutet eigentlich „sich einleben/sich eingewöhnen“. Han Entzinger (2004: 6, Fußnote 8) übersetzt den Begriff mit „civic integration“. Wir übersetzen ihn hier in der Regel als „(sich) integrieren“.

¹⁰ Einbezogen sind AusländerInnen ab einem Alter von 16 Jahren mit einer befristeten Aufenthaltsgenehmigung sowie niederländische Staatsangehörige, die außerhalb der Niederlande geboren wurden. EU-Angehörige sowie Ausländer, die sich zu einem bestimmten Zweck zeitweilig in den Niederlanden aufhalten (aus beruflichen Gründen, freiberuflich Tätige), brauchen und können nicht am Integrationsprogramm teil(zu)nehmen. Seit Januar 2002 sind u. a. auch Personen, die eine befristete Aufenthaltsgenehmigung zur Ausübung eines religiösen Amtes erhalten, zur Teilnahme verpflichtet. Erfüllen die MigrantInnen einzelne

Kommunen sowie auf Ebene der Regierung zunächst das Innen- und heute das Justizministerium. Die Kommunen führen die erste Integrationsdiagnose durch. Sie führen auch eine Akte über jeden Neuzuwanderer, in der der Verlauf des Integrationsprogramms festgehalten wird. Die eigentlichen Integrationskurse werden im Auftrag der Kommunen von Bildungsträgern angeboten, wobei es sich bislang ausschließlich um die Regionalen Bildungszentren (ROCs) handelte, die seit Anfang 2005 aber auch mit freien Trägern konkurrieren. Die Teilnahme an den Kursen ist bislang kostenlos; die Finanzierung erfolgt durch die Reichsregierung, die ein Budget von 182 Millionen Euro im Jahr 2003 und 110 Millionen im Jahr 2004 zur Verfügung stellte (Ministerium der Justiz 2004). Pro TeilnehmerIn werden Aufwendungen von durchschnittlich 6100 (ICMPD 2005: 57, für 1998) bzw. 6600 Euro für das gesamte Integrationsprogramm genannt (Böcker 2004).

Niederlande: Programmmerkmale

- Laufzeit des Programms: 1998 bis 2005
 - Zielgruppe: neu zugewanderte AusländerInnen ab 16 Jahre, aufgrund vieler Ausnahmen de facto etwa ein Drittel der internationalen MigrantInnen
 - Teilnahme verpflichtend
 - Ziel: gesellschaftliche und berufliche Selbständigkeit
 - Integrationsprogramm besteht aus: Beratungsphase (Integrationsdiagnose) – Kurs mit 400 bis 800 Stunden – Beratungsangebote zu weiteren Perspektiven
 - angelegt auf eineinhalb Jahre
 - Kursinhalt: Sprachvermittlung (Schwerpunkt) + Gesellschaftkunde
 - kommunale Verantwortung, staatliche Finanzierung
 - Durchführung durch zumeist öffentliche, seit 2005 auch private Träger
-

Das Integrationsprogramm insgesamt ist auf maximal anderthalb Jahre angelegt. In seinem Rahmen durchläuft der Neuzuwanderer verschiedene Etappen: Das Programm beginnt mit einer Integrationsdiagnose (*inburgeringsonderzoek*), d. h. mit einer „Ist-Analyse“ von Niederländischkenntnissen, Bildungsstand, beruflicher Vorbildung sowie eigenen Wünschen und Perspektiven. Es folgt eine „Soll-Analyse“, die die Elemente des weiteren Programmverlaufs individuell festlegt. Hier soll auch eingeschätzt werden, in welchem Maß der Neuzuwanderer durch das Programm die nötigen Kenntnisse, das Verständnis und die Fertigkeiten für weitere Bildung oder den Zugang zum Arbeitsmarkt erwerben kann; es soll also eine individuelle Zielstellung formuliert werden (WIN, Artikel 4).¹¹ An diese auf maximal vier Monate angelegte Phase schließt das eigentliche, aus Sprach- und Gesellschaftskundekurs sowie beruflicher Orientierung bestehende Lernprogramm an. Dieses wird mit einem Test der Sprachfertigkeit und der Gesellschaftskenntnisse abgeschlossen. Dabei wird die Ausrichtung des Programms auf einen der drei vorgesehenen ‚Pfade‘ (*traject*) mit den Zielen der Arbeitsmarktintegration, der Partizipation an Bildungsangeboten oder der allgemeinen Fähigkeit, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen, ebenso individuell festgelegt wie ein

Schritte des Integrationsprogramms nicht, können die Gemeinden Sanktionen in Form von Bußgeldern oder einer Kürzung der Sozialhilfe verhängen.

¹¹ Regioplan kritisierte allerdings eine Tendenz der Gemeinden, recht pauschal das Zielniveau 2 des NT2 festzulegen (2002: 48).

vorgesehenes Kursvolumen von etwa 400 bis 800 Stunden.¹² Anschließend sollen die MigrantInnen in Anschlussaktivitäten weitergeleitet werden; hierzu sind allerdings lediglich ein Gespräch und eine Empfehlung der Gemeinde, die auch eine Eingliederungsempfehlung des CWI (Zentrum für Arbeit und Einkommen) einbezieht, vorgesehen. Im Verlauf des gesamten Integrationsprogramms werden die MigrantInnen individuell durch einen Integrationslotsen (*trajectbegeleider*) der Gemeinde begleitet, der auch Hilfestellungen in anderen Fragen des Lebens in den Niederlanden geben soll (zu diesen Begleitern detaillierter Scheve 2000: 12f.).

Allgemeines Ziel des Integrationsprogramms ist laut dem Gesetz die Integration der MigrantInnen, hier definiert als Kenntnisse der niederländischen Sprache und Vertrautheit mit wichtigen Aspekten der niederländischen Gesellschaft. Konkreter wird die „soziale und/oder berufliche Selbstständigkeit“ der Neuzuwanderer angestrebt, verstanden als die Fähigkeit zur Partizipation am gesellschaftlichen Leben, zur Teilnahme an weiterführenden Bildungsangeboten bzw. zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (vgl. auch Kerkhoff/Speijers 2003: 185).

Genauer festgelegt und überprüft wird dabei vor allem das Niveau der niederländischen Sprachkenntnisse. Obwohl das Gesetz hier keine Vorgaben macht, wird letztlich, indem das Ziel der Selbständigkeit formuliert wird, das Niveau drei des CITO-Tests angestrebt, das in etwa dem Niveau B2 des europäischen Referenzrahmens (vgl. Anhang) entspricht (Kerkhoff/Speijers 2003: 185; die Sprachniveaus sind nicht exakt kompatibel). Für den Gesellschaftskundekurs gibt es keine verbindlichen, detaillierten Festlegungen; hier werden recht allgemein Grundkenntnisse der niederländischen Geschichte und Gesellschaft und die Fähigkeit, diese im Alltagsleben anzuwenden, angestrebt (Entzinger 2004: 8). Den Ergebnissen des diesbezüglichen Tests wird in den vorliegenden Evaluierungen und offenbar auch in der politischen Diskussion so gut wie keine Beachtung geschenkt.

2.3 Charakterisierung vorliegender Evaluationen und Berichte

Eine regelmäßige und umfassende Evaluation ist insofern vorgesehen, als die Regierung nach dem Gesetz eine Berichtspflicht gegenüber dem Parlament hat. Anders als in Schweden verfolgen die niederländischen Behörden dabei nur den Verlauf des Integrationsprogramms im engeren Sinne, nicht aber den Verbleib der MigrantInnen über mehrere Jahre. Längerfristige Integrationsprozesse werden im Rahmen einer in den Niederlanden üblichen Sozialberichterstattung beobachtet – seit September 2005 ist dies der „Jahresbericht Integration“.¹³ Bemerkenswert ist, dass keine Verbleibsstudien durchgeführt werden, mit deren Hilfe die beruflichen oder sonstigen Tätigkeiten die Migranten nach Beendigung

¹² Das flexible Stundenvolumen ersetzte die zunächst standardmäßig vorgesehenen 600 Unterrichtsstunden. Dabei stellt die Significant-Studie (2004: 38) fest, dass 39 % der Programmteilnehmer zwischen 400 und 599 Stunden, 45 % 600 bis 799 Stunden, 12 % weniger als 400 Stunden und nur 2 % mehr als 800 Stunden Sprachkurs erhielten. Bei 2 % der Teilnehmer waren keine Angaben verfügbar.

¹³ Der Jahresbericht Integration wird gemeinsam veröffentlicht durch das Sozio-kulturelle Planbüro (SCP), das zentrale Amt für Statistik (CBS) und das Wissenschaftliche Forschungs- und Dokumentationszentrum des Justizministeriums (WODC). Der Jahresbericht Integration ersetzt die CBS-Publikation *Allochtonen in Nederland*, den SCP-Bericht *Rapportage Minderbeden* und den *Integratiemonitor* des Instituts für sozio-ökonomische Forschung (SEO).

des Kurses verfolgt und der Beitrag des Integrationsprogramms zu einer Integration der MigrantInnen in den Arbeitsmarkt eingeschätzt werden könnte.

Im Folgenden werden zunächst die hier ausgewerteten Berichte und Studien zum niederländischen Integrationsprogramm knapp vorgestellt, bevor zentrale Ergebnisse präsentiert werden. Bei den hier ausführlicher einbezogenen Studien handelt es sich um

- a) die Berichte der Städte und Gemeinden für das Ministerium, die jährlich vorgelegt werden,
- b) die 2002 veröffentlichte Studie des Instituts Regioplan *Verscheidenheid in Integratie: Evaluatie van de effectiviteit van de WIN-Eindrapport*,
- c) die so genannte IBO-Untersuchung einer interministeriellen Kommission,
- d) eine bereits im Jahr 2000 vorgelegte Untersuchung des Rechnungshofs.

zu a) Informationen über die Teilnehmer und den Verlauf des Integrationsprogramms sammeln zunächst einmal die Städte und Gemeinden, die einmal pro Jahr dem zuständigen Ministerium – und über dieses dem Parlament – berichten. Sie beantworten dabei einen standardisierten Fragebogen zu den folgenden Themenbereichen:¹⁴

- Teilnehmerzahlen im Vergleich zu den zur Teilnahme Verpflichteten,
- Integrationsvereinbarungen und vereinbarte Kurspfade,
- Teilnehmermerkmale,
- Abschluss und Abbruch,
- Testergebnisse.

Die von den Städten und Gemeinden pro Kalenderjahr aggregiert gelieferten Daten lässt das für die Integrationsprogramme zuständige (Justiz-)Ministerium bearbeiten und zusammenfassend darstellen. Dabei werden z. T. Ergebnisse unterschiedlicher Jahre verglichen, nicht aber weiter führende Analysen unternommen. Im Dezember 2004 legte Significant B.V. für das Ministerium der Justiz einen Bericht *Inburgering nieuwkomers. Kwalitatieve rapportage 2003* vor.¹⁵ Er basiert auf Informationen von 472 der 489 Kommunen (97 %). An der Datengrundlage der Kommunen wurde allerdings kritisiert, dass deren Informationen nicht immer vollständig seien, zum Teil unterschiedlich erfasst und interpretiert würden und somit nicht unbedingt vergleichbar seien. Es könne „nicht die Rede von einem landesweiten, eindeutigen Registrierungssystem“ sein (Regioplan 2002: 7). Significant (2004: 6) unterstreicht jedoch für die Berichterstattung für das Jahr 2003, dass die Qualität der Antworten

¹⁴ Der 2003 verwendete Fragebogen ist abgedruckt in Significant (2004, Anhang C: 57ff.). In diesen Fragebögen wie auch die in den Vorjahren verwendeten trugen die Kommunen jeweils die absoluten Zahlen der betreffenden Programmteilnehmer ein, z. B. wie viele Kursanfänger es im Jahr XY gab, bis hin zu Detailinformationen, z.B wie viele Teilnehmer vom Sprachniveau X aus das Endniveau X, Y, Z erreichten. Diese absoluten Zahlen wurden dann durch die Evaluatoren über sämtliche Kommunen hinweg addiert, also aggregiert.

¹⁵ Nach Inkrafttreten des WIN war zunächst die Unternehmensberatung Piers Groep Management Consultants mit diesen Berichten betraut gewesen. Im Februar 2004 wurde deren Bericht für 2002 unter dem Titel *Inburgering nieuwkomers 2002. Inhoudelijk verslag van resultaten en uitvoering* („Erstintegration Neuzuwanderer 2002. Inhaltlicher Bericht über die Ergebnisse und die Durchführung“) vorgelegt. Insgesamt hatten 99 % der niederländischen Kommunen die verschickten Fragebögen ausgefüllt.

gut war und lediglich die Fragen nach den Sprachkenntnissen bei Abschluss des Programms sowie die Auflistung der Ergebnisse für die einzelnen jährlichen Kohorten von meldepflichtigen MigrantInnen weniger gut ausgefüllt wurden.

zu b) Gemäß der im WIN (*Wet Inburgering Nieuwkomers*) vorgeschriebenen Evaluation des Integrationsprogramms nach einer dreijährigen Laufzeit wurden von dem damals für Integrationsfragen zuständigen Innenministerium (*Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*)¹⁶ Studien des Instituts **Regioplan** sowie der Unternehmensberatung PriceWaterhouseCoopers in Auftrag gegeben. Erklärtes Ziel beider Studien war es, den Zielerreichungsgrad (Effektivität) des Programms zu bestimmen sowie das Verhältnis von finanziell-organisatorischem Aufwand und erreichtem Ergebnis (Effizienz) zu diskutieren.¹⁷ Insbesondere im Rahmen der Regioplan-Studie *Verscheidenheid in Integratie: Evaluatie van de effectiviteit van de WIN-Eindrapport* (etwa: Vielfalt in der Integration: die Evaluation der Effektivität des WIN – Endbericht¹⁸) wurden Daten zum Integrationsfortschritt der teilnehmenden Neuzuwanderer analysiert; sie ist daher für die hier vorliegende Analyse besonders interessant.

Die Regioplan-Studie bezieht sich auf die Periode vom 30. September 1998 (Inkrafttreten des WIN) bis 2001 und betrifft Neuzuwanderer im Zeitraum zwischen deren erster Registrierung und der endgültigen Weiterleitung in Anschlussmaßnahmen am Ende des Programms. Damit umfasst die Regioplan-Studie sämtliche Etappen des niederländischen Integrationsprogramms.

Um eine eigene Analyse ausgewählter Teilnehmerdaten durchführen und eine Gruppe durch das gesamte Integrationsprogramm verfolgen zu können, arbeiteten die Autoren der Regioplan-Studie mit einer Stichprobe der Neuzuwanderer-Akten. Hierzu wurden so genannte „Schwerpunktstädte“¹⁸ gebeten, eine Zufallsstichprobe aus der Kohorte von Neuzuwanderern zu ziehen, die in der Zeit vom 1.3.1999 bis 1.10.1999 mit dem Integrationsprogramm begonnen hatten.¹⁹ Insgesamt wurden 970 Individualakten untersucht, die aus einer Gesamtzahl von 6596 Neuzuwanderern in den zehn Schwerpunktstädten ausgesucht worden waren. Für statistisch signifikante Aussagen sei diese Stichprobe ausreichend (Regioplan 2002: 11).

Zusätzlich wurden im Rahmen der Studie eine schriftliche Befragung von ProgrammteilnehmerInnen sowie Gruppengespräche durchgeführt. Für die schriftliche Befragung wurden an eine repräsentative Auswahl von 2000 ProgrammteilnehmerInnen aus den zehn Schwerpunktstädten Fragebögen verschickt. 687 MigrantInnen beantworteten die Fragen.

¹⁶ 2003 ging die Zuständigkeit für Integration vom Innen- an das Justizministerium.

¹⁷ Auf die Ergebnisse von PriceWaterhouseCoopers (2002) wird hier nicht weiter eingegangen, da diese organisatorische Abläufe und den effizienten Einsatz der finanziellen Mittel betreffen.

¹⁸ Bei der Auswahl von zehn Schwerpunktstädten und 40 weiteren Städten waren deren Größe und geographische Lage in den Niederlanden Kriterien. Da in den kleineren Städten im Durchschnitt ca. 30 % der individuellen Integrationsakten in der Untersuchung ausgewertet wurden, in den drei großen Städten dies aber respektive nur 8 %, 23 % und 11 % der gesamten Dossiers waren, wurden die Fälle entsprechend gewichtet (Regioplan 2002: 169).

¹⁹ Die Städte lieferten allerdings eine Stichprobe von Personen, die über das ganze Jahr 1999 verteilt getroffen waren. Der Zeitraum war ursprünglich deshalb anders festgelegt worden, um Anfangsschwierigkeiten bei der Umsetzung des damals neu eingeführten Programms aus der Analyse auszuschließen. Außerdem sollten die ausgewählten Personen ihr Programm bereits abgeschlossen haben.

Diese Gruppe war nun allerdings nicht mehr repräsentativ, und die Ergebnisse der Befragung sind daher nur eingeschränkt aussagekräftig.

Außerdem wurden 50 Interviews mit vor Ort involvierten Mitarbeitern bestimmter Institutionen (des Büros für Neuzuwanderer, der Kommunen, ROCs, des Arbeitsamts und des Wohlfahrtsverbandes *Vluchtelingenwerk*) in den zehn Schwerpunktstädten durchgeführt. Anhand dieser Interviews wurde ein standardisierter Fragebogen entwickelt, der bei telefonischen Interviews in 40 weiteren Städten eingesetzt wurde.

zu c) Die von einer interministeriellen Arbeitsgruppe erarbeitete **IBO-Untersuchung** *Perspectief op integratie*, die vom Finanzministerium in Auftrag gegeben wurde, erschien im Juni 2002. Neben Daten aus der Regioplan-Studie liegt der IBO-Untersuchung die erste Berichterstattung über das „Große Projekt Integration Altzuwanderer“ (*Groot Project Inburgering Oudkomers*, GPIO²⁰) zugrunde (IBO 2002: 2). Weitere Daten wurden nicht erhoben. Ziel der IBO-Untersuchung war es einmal, die Wirksamkeit des Integrationsprogramms zu beurteilen. Im zweiten Teil der Studie wurden dann Empfehlungen für eine Verbesserung des Integrationsprogramms sowie drei mögliche Szenarien für eine verbesserte Integrationspolitik für Neu- und Altzuwanderer vorgelegt.

zu d) Der **Bericht des niederländischen Rechnungshofs** (*Rekenkamer*) zu *Inburgering en taalondervijs allochtonen* (Erstintegration und Spracherwerb von Personen mit Migrationshintergrund) aus dem Jahr 2000 war der erste umfassende Bericht über das seit 1998 gesetzlich festgeschriebene Integrationsprogramm.²¹ Das Parlament hatte im Dezember 1999 den Rechnungshof gebeten, eine Untersuchung über die Verwendung der Gelder für die Erstintegration von Neuzuwanderern und die Sprachschulung für Altzuwanderer (*oudkomers*) durchzuführen. Da Fragen der Finanzierung und organisatorische Abstimmungen zwischen den beteiligten Institutionen nicht Gegenstand unserer Studie sind, wird auf diese Aspekte hier nicht weiter eingegangen. Ergebnisse dieser Studie zu Abbruchraten und Kursergebnissen stützen sich offenbar auf Interviews mit Vertretern der Städte und Bildungszentren²² und sind zudem nicht mehr aktuell. Im Folgenden wird daher auf sie nur noch gelegentlich Bezug genommen. Generell kritisierte der Rechnungshof, dass keine der zuständigen Institutionen klare Informationen über die Ergebnisse der Integrations- und Sprachkurse habe und es daher schwierig sei festzustellen, ob die politischen Interventionen effektiv und effizient seien (Rekenkamer 2000; The Netherlands Court of Audit 2000).

Außerdem liegen einige kleinere, nicht repräsentative Studien vor: So wurden in Rotterdam 31 KursabsolventInnen nach ihren Motivationen und ihrer Meinung über das Integrationsprogramm und seinem Beitrag zur Integration gefragt (Smit 2004). Im Rahmen einer weiteren, in Den Haag und Utrecht durchgeführten Studie wurden 38 ProgrammteilnehmerInnen telefonisch befragt, um Erkenntnisse über die Bedeutung der Integrationslotsen zu gewinnen (Brink et al 2004).

²⁰ Dieses im Jahr 2000 gestartete Projekt sollte Altzuwanderern ähnliche individuell abgestimmte Integrationsprogramme anbieten wie Neuzuwanderern. Ein wichtiger Unterschied ist, dass die Gruppe der Altzuwanderer (bisher) nicht zur Teilnahme verpflichtet wurde.

²¹ Zuvor hatte es bereits Berichte über den 1996 eingeführten Vorläufer des 1998 gesetzlich festgelegten Integrationsprogramms gegeben.

²² Die Untersuchungsmethode geht aus dem offiziellen Endbericht des Rechnungshofes an das Parlament nur eingeschränkt hervor.

Keine der vorliegenden Evaluationen folgt eigenen, wissenschaftlich determinierten Fragestellungen; es handelt sich um Auftragsarbeiten für politisch verantwortliche Instanzen. Bemerkenswert ist, dass zumeist nicht das vollständige und erfolgreiche Absolvieren des gesamten Integrationsprogramms oder auch die anschließende „Selbständigkeit“ der MigrantInnen überprüft wurde. Nähme man den vollständigen Programmablauf als Ausgangspunkt, so hätte unter den zu einem Integrationsprogramm verpflichteten Neuzuwanderern nur derjenige das Programm erfolgreich abgeschlossen, der am Ende zu einer Anschlussaktivität (am besten Erwerbstätigkeit) weitergeleitet wird. Die Evaluationen beurteilen die Effektivität des Programms jedoch vor allem unter Bezugnahme auf die davor liegende Etappe, d. h. die beim Sprachtest erreichten Ergebnisse.

Daneben werden gelegentlich die real erreichten Zielniveaus nicht nur mit dem allgemeinen Ziel der sozialen und/oder beruflichen Selbstständigkeit, sondern auch mit den in den individuellen Vereinbarungen formulierten Zielen verglichen. In einigen Städten wurde der Erfolg der Kurse daran gemessen, dass mindestens 80 % aller Kursteilnehmer sich in zwei der vier Sprachfertigkeiten (lesen, schreiben, sprechen, hören) um ein oder mehrere Niveaus verbessert hatten (und die Bezahlung der Kursanbieter durch die Kommune davon abhängig gemacht).

Nicht zum Gegenstand der Evaluierung gemacht wurden – anders als in Schweden – die Struktur und Ausbildung der Lehrkräfte sowie andere Aspekte der Qualität der Kurse.

Keine der hier beschriebenen Studien unternahm eine Analyse komplexer Zusammenhänge zwischen Eigenschaften und Lebensumständen der ProgrammteilnehmerInnen und deren Fortschritten im Integrationsprogramm; sie bleiben damit überwiegend deskriptiv. Keine(r) der vorliegenden Evaluationen und Berichte vergleicht die ProgrammteilnehmerInnen mit einer Kontrollgruppe nicht an einem derartigen Programm beteiligter MigrantInnen. Aussagen über die Wirkungen einer Teilnahme am Integrationsprogramm bzw. darüber, welchen Unterschied die Existenz eines solchen Programms gemacht hat, sind also nur eingeschränkt möglich.

2.4 Ergebnisse des Integrationsprogramms

ProgrammtteilnehmerInnen, Reichweite und Beteiligung am Programm: Im Jahr 2003 (dem letzten Jahr, über das Mitte 2005 ein zusammenfassender Bericht vorlag) waren 30.271 neu eingetroffene MigrantInnen meldepflichtig²³ (ein Mittelwert zwischen den Extremen von 26.069 im Jahr 1999 und 39.608 2001). Dies waren knapp ein Drittel der internationalen MigrantInnen, die 2003 zuzogen. 93 % der Meldepflichtigen meldeten sich tatsächlich bei den Kommunen und waren damit prinzipiell einbezogen in das Integrationsprogramm. Mit 22.880 (76 %) wurde ein Übereinkommen über die Teilnahme an Integrationsmaßnahmen geschlossen, zwischen zwei und elf Prozentpunkte mehr als in den Jahren zuvor (Significant 2004: 7f.; Piers Groep 2002: 25). Die faktische Reichweite des Programms kam also der intendierten verhältnismäßig nah, auch wenn die überwiegende Mehrheit aller aus dem Ausland einreisenden Personen gar nicht erst zur Zielgruppe zählte.

²³ Das WIN sieht vor, dass Neuzuwanderer sich in den ersten Wochen nach ihrer Ankunft in den Niederlanden beim Büro für Neuzuwanderer zu einer Integrationsdiagnose anmelden müssen.

Von denjenigen, die im Jahr 2003 mit dem Integrationsprogramm begannen, waren 57 % Frauen. Etwa die Hälfte der TeilnehmerInnen war unter 30 Jahre alt. Ähnlich wie 2001 und 2002, war die große Mehrheit als Familienangehörige in die Niederlande gelangt (2003 ca. zwei Drittel), etwa ein Viertel waren Flüchtlinge und nur 4 % neu eingewanderte niederländische Staatsangehörige. Im Hinblick auf die Nationalitäten waren die Türkei und Marokko besonders stark vertreten, wobei insgesamt eine Vielzahl von Nationalitäten repräsentiert war (2003 neu gefragt, z. T. summarisch erfasst, z. B. als „sonstiges Asien“).

Das Bildungsniveau wurde bei etwa der Hälfte der TeilnehmerInnen als niedrig eingestuft (darunter 6 % Analphabeten), bei 22 % als mittel und bei 26 % als hoch (Significant 2004: 31-35). Zu den Niederländischkenntnissen wurde ermittelt, dass fast 80 % der KursanfängerInnen keine Kenntnisse hatten, während knapp 15 % auf Niveau 1 und nur einige wenige auf einem höheren Niveau den Kurs begannen (Significant 2004: 44).

Kursabbrüche: Angaben zu den Abbruchraten sind uneinheitlich. Ursache der Unklarheiten sind wohl zum einen fehlende Informationen bei den Kommunen über den Verbleib einiger MigrantInnen oder unvollständige Akten. Zum anderen wird der Tatbestand des Programm- oder Kursabbruchs offenbar nicht einheitlich und eindeutig definiert. Angaben zu den Abbruchraten schwanken etwa in den Publikationen von Regioplan (2002: 91, 97) und IBO (2002: 4) zwischen 13 und 20 Prozent. Piers Groep (2002: 58) dagegen gibt für die Kohorten der meldepflichtigen MigrantInnen, die in den Jahre 1999, 2000 und 2001 zugewandert sind, registrierte „Ausfall-Quoten“ von 33 %, 20 % bzw. 16 % an. Legt man als Referenz die Anzahl der Personen zugrunde, für die ein Besuch der Integrationskurse vorgesehen war, so hatten von diesen 57 % (Anfängerkohorte 1999), 67 % (Anfängerkohorte 2000) bzw. 72 % (Anfängerkohorte 2001) das Programm abgeschlossen (Piers Groep 2002: 58, eigene Berechnung). Dabei bleibt allerdings offen, ob ein Abschlusstest abgelegt und welches Ergebnis gegebenenfalls erzielt wurde.

Da die Vollerhebung von Piers Groep auf den von den Kommunen weitergeleiteten aggregierten Daten beruht und diese, wie oben erläutert, bezüglich einer uneinheitlichen Registrierungspraxis in der Kritik stehen, sollten diese relativ positiven Ergebnisse mit der repräsentativen Stichproben-Untersuchung von Regioplan (2002) verglichen werden. Dort hatten von den 921 Personen²⁴, für die ein Kursbesuch festgelegt worden war, 544 (59 %) das Programm beendet (ähnlich den für den gleichen Einwandererjahrgang festgestellten 57 % in der Piers-Groep-Studie). Allerdings hatten nur 414 (also 45 % der ursprünglich 921 MigrantInnen) etwa eineinhalb bis zweieinhalb Jahre nach ihrer Ankunft in den Niederlanden nachweislich einen Abschlusstest abgelegt. Für 18,5 % derjenigen, die das Programm beendet hatten, war unbekannt, ob sie einen Abschlusstest abgelegt hatten. 7,3 % nahmen noch immer an einem Kurs teil (Regioplan 2002: 169f., 91). Da Regioplan eigens die Vermerke in den einzelnen Dossiers untersuchte, erscheinen ihre Ergebnisse verlässlicher als die von Piers Groep ermittelten.

Der Verbleib oder Status etlicher MigrantInnen (befreit von der Teilnahme?) war unklar. Offenbar sind die in den Akten festgehaltenen Informationen so unvollständig, dass über Abbruchraten nur sehr unbefriedigende Aussagen gemacht werden können. Auch die Erfassung der Ursachen für einen Abbruch des Kurses durch die Kommunen wird als sehr unbefriedigend bewertet. Dennoch besteht breiter Konsens, dass dominierende Gründe

²⁴ Es handelt sich durchweg um im Verlauf des Jahres 1999 erstmals bei den Gemeinden registrierte Zuwanderer, deren Akten im zweiten und dritten Quartal des Jahres 2001 ausgewertet wurden.

die Aufnahme einer Erwerbsarbeit, Schwangerschaft und – gerade bei Flüchtlingen – psychische und andere gesundheitliche Probleme sind (Regioplan 2002: 92).

Festgehalten werden sollte, dass in der Gruppe der 1999 neu eingetroffenen MigrantInnen von den für eine Teilnahme am Kursprogramm vorgesehenen Personen nicht einmal die Hälfte im Rahmen der vorgesehenen Zeit den Kurs mit einem Abschlusstest abgeschlossen hatten. Wie viele dies letztlich insgesamt erreichen, wird statistisch nicht erfasst. Für diese Programmergebnisse gibt es unterschiedlichste Ursachen, darunter Freistellungen aus gesundheitlichen Gründen oder zur Kinderbetreuung; angegebene Abbruchquoten von 20 % aber verschleiern dieses Ergebnis. Für die darauf folgenden Jahre deutet sich eine Verbesserung der Programmbeteiligung an, wobei hiermit nicht automatisch ein Fortschritt in der Sprachvermittlung verbunden sein muss.

Kursergebnisse: Alle vorliegenden Evaluationen arbeiten bezüglich der erreichten Lern- und Integrationsziele mit den bei den ROCs und den Kommunen vorhandenen Angaben, also den im Dossier des Neuzuwanderers vorhandenen Daten zur ersten Einschätzung der Sprachkenntnisse und gegebenenfalls dem Ergebnis des Abschlusstests.

Wichtig im Hinblick auf die Aussagekraft der in den Dossiers festgehaltenen **Sprachniveaus bei Beginn** der Kurse ist, dass „das Niveau durchweg durch eine Amtsperson im Laufe der Integrationsdiagnose ermittelt und daher *nicht* anhand eines Niederländischals-Zweitsprache-Tests festgestellt“ wird (Significant 2004: 44; Hervorhebung ergänzt).²⁵ Für den Test am Ende des Programms wird von fast allen Sprachkursanbietern ein spezieller Abschlusstest, der so genannte „Profiltest“, verwendet (Kerkhoff/Speijers 2003: 194).²⁶ Generell werden die vier Fertigkeiten des Hörens, Sprechens, Lesens und Schreibens unterschieden und die Sprachbeherrschung für jede Teilfertigkeit einzeln festgehalten. Das niedrigste in einer der vier Fertigkeiten erreichte Niveau wird als das durch die betreffende Person erreichte Gesamtniveau erfasst. Als Maßstab gelten die so genannten CITO-Niveaus.²⁷ Die in Einstufung und Abschlusstest festgestellten CITO-Niveaus sollten in der Integrationsakte des individuellen Neuzuwanderers registriert werden.²⁸

Ganz offensichtlich waren und sind die im Rahmen der Integrationsdiagnose vorgenommenen Einstufungen der Sprachkenntnisse so unzuverlässig, dass im Vergleich mit den getesteten Endniveaus vielfach eine Verschlechterung der sprachlichen Kompetenzen im Verlauf des Kurses festgestellt wurde.²⁹ So findet sich in der für das Jahr 2002 von der Piers Group vorgelegten Studie die Angabe, dass von 716 auf das hohe Anfangsniveau 4 eingestuften TeilnehmerInnen 29 % den Kurs ohne Niederländischkenntnisse (Niveau 0) beendeten und 23 % auf dem Niveau 1 (Piers Groep 2004: 53). Derartige Diskrepanzen legen es nahe, auf einen Vergleich angeblicher Anfangs- und getesteter Endniveaus zu verzichten.

²⁵ Die Regioplan-Studie konstatierte noch, dies werde von den Regionalen Bildungszentren im Rahmen der Integrationsdiagnose gemacht (2002: 35f.).

²⁶ Mittlerweile wird der Name „Profiltest“ synonym zum Abschlusstest verwendet.

²⁷ Eine Beschreibung der Niveaus 1 bis 5 findet sich im Anhang.

²⁸ Offenbar werden gerade beim Anfangstest in den Akten häufig nur vage Angaben wie „ein bisschen“ oder „kaum“ Niederländischkenntnisse verzeichnet, die dann in der Auswertung den fünf Sprachniveaus zugeordnet werden (vgl. etwa Regioplan 2002: 48).

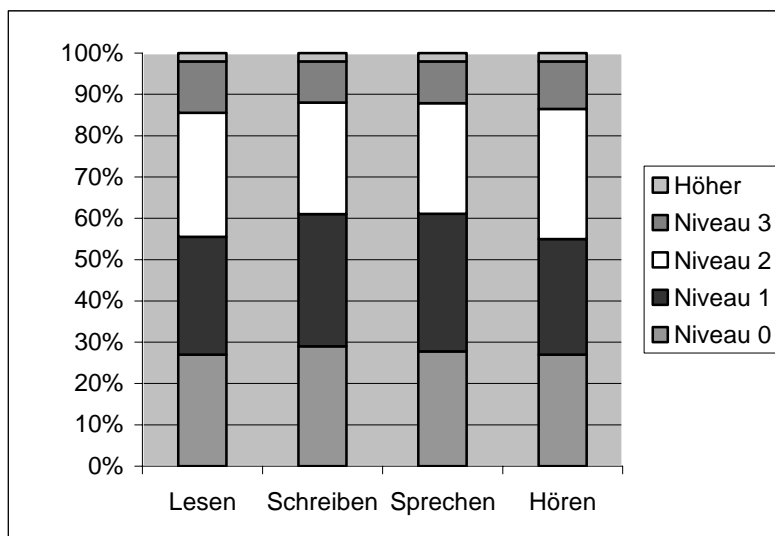
²⁹ Sowohl die Verfasser des Piers Groep-Berichts (2004: 54) als auch der Regioplan-Studie (2002: 173) führen als Grund für diese unerwarteten Ergebnisse eine Diskrepanz zwischen den für den Einstufungstest und den Profiltest verwendeten Testverfahren an.

Offenbar wurde diese Konsequenz zumindest partiell auch seitens des Ministeriums gezogen, denn in der nunmehr vom Institut Significant vorgelegten Studie für das Jahr 2003 wurde kommentarlos auf derartige detaillierte Gegenüberstellungen verzichtet. Allerdings werden weiterhin Angaben dazu gemacht, um wie viele Niveaus sich die KursteilnehmerInnen im Durchschnitt verbesserten. Demnach wurde im Gesamtdurchschnitt eine Verbesserung des Sprachniveaus von 0,32 auf 1,33, also um ein Niveau, festgestellt. Näher aufgeschlüsselt verbesserten sich 42 % der KursabsolventInnen um ein Niveau, 22 % um zwei Niveaus und 7 % um drei oder mehr Niveaus. Bei 29 % wurde keine Verbesserung erreicht. Denkbar ist, dass weiterhin scheinbare Verschlechterungen der Sprachkenntnisse festgestellt wurden, so aber verschleiert werden.

Zuverlässiger als dieser Vergleich erscheinen die anhand der Ergebnisse der standardisierten Abschlusstests getroffenen Aussagen über die **Sprachniveaus am Ende** der Kurse. Demnach entsprachen die Niederländischkenntnisse von

- 26 % der KursabsolventInnen dem Niveau 0,
- von 32 % dem Niveau 1
- und von 29 % dem Niveau 2.
- Auf Niveau 3 oder einem höheren Niveau beendeten 13 % der TeilnehmerInnen den Kurs.

Abb. 1 Sprachniveaus am Ende der Sprachkurse des niederländischen Integrationsprogramms (AbsolventInnen im Jahr 2003)



Quelle: Significant 2004: 44

(Diese Angaben unterscheiden sich nur geringfügig von den Angaben von 23 %, 31 %, 28 % bzw. 16 % für das Jahr 2002 in der Piers-Groep-Studie (2002: 54, eigene Berechnung). Die Unterschiede zwischen den in den Teilfertigkeiten ermittelten Niveaus erscheinen eher gering.

Bemerkenswert ist, dass im durchschnittlich erreichten Niveau Unterschiede zwischen kleinen und großen Kommunen festgestellt wurden, wobei KursteilnehmerInnen in den vier größten Städten der Niederlande im Durchschnitt für das Sprechen nur das Niveau 1,1, in kleinen und mittelgroßen Kommunen aber das Niveau 1,5 erreichten (Significant

2004: 45). Es wurde aber nicht weiter analysiert, ob sich die Zusammensetzung der TeilnehmerInnen etwa bzgl. des Bildungsniveaus unterschied oder etwa Rückschlüsse dahingehend gezogen werden könnten, dass MigrantInnen in kleineren Städten und Gemeinden weniger Gelegenheit haben, ihre Muttersprache im Alltag zu benutzen und daher das Niederländische auch im Alltag stärker praktizieren.

Laut der Regioplan-Studie (2002: 95) hängt das im Rahmen des Kurses erreichte sprachliche Niveau stark mit dem Bildungsniveau der Neuzuwanderer zusammen. Für die im Rahmen der Stichprobe erfassten KursabsolventInnen (N = 406-417) wird hier (ohne Angabe statistischer Signifikanzniveaus) gezeigt, dass niedrig gebildete Personen etwa Niveau 1 und an weiterführenden Schulen ausgebildete Personen etwa Niveau 1,6 bis 1,8 erreichten, während hochqualifizierte Personen etwa Niveau 2 erreichten bzw. leicht übertrafen.

Insgesamt ist zu konstatieren, dass die im Integrationsprogramm zunächst vorgesehenen 600 Kursstunden bei den meisten Neuzuwanderern nicht ausreichten, um das angestrebte Sprachniveau zu erreichen. Bereits die Regioplan-Studie hatte festgestellt, dass nur eine Minderheit der am Abschlusstest des Integrationsprogramms teilnehmenden Neuzuwanderer (ungefähr 40 %) beim Profiltest mindestens das Niveau 2 und damit die als für eine Teilnahme am gesellschaftlichen Leben (noch nicht einmal für eine Integration in den Arbeitsmarkt) erforderlich angesehenen Sprachkenntnisse erreichten (Regioplan 2002: 94f.). Diese Quote bestätigte sich auch 2003. Dabei ist allerdings auch zu berücksichtigen, dass ein Großteil der Neuzuwanderer weniger als 600 Stunden erhält, da Unterricht versäumt wird und ausfällt (Regioplan 2002: 61, 93). Ungeachtet dessen wurde bereits im Bericht des Rechnungshofs diese Festlegung des Kursumfangs als willkürlich und unzureichend kritisiert (Rekenkamer 2000: 31).

Die Teilnehmer selbst schätzten in der im Rahmen der Regioplan-Studie durchgeführten nicht repräsentativen Befragung (N = 678) zu über einem Drittel (39,6 %) ihre Sprachkenntnisse als unzureichend für eine Erwerbstätigkeit ein; 51 % allerdings hielten sie für hierfür vollkommen bzw. gerade so ausreichend. Für den alltäglichen Umgang („ein Gespräch mit den Nachbarn“) hielten 35 % sie im Großen und Ganzen für zufrieden stellend und 43 % für passabel (Regioplan 2002: 124).

Gesellschaftskunde und Berufsorientierung: Dieser Bereich wird in den Evaluationen nur am Rand zur Beurteilung der Effektivität des Integrationsprogramms herangezogen. So stellte die IBO-Arbeitsgruppe fest, dass 62 % der am Gesellschaftskundetest³⁰ teilnehmenden Neuzuwanderer das angestrebte Niveau erreichten (IBO 2002: 28). Der Gesellschaftskundetest findet lediglich zum Abschluss des Kurses statt und ist nicht niveaubasiert ausdifferenziert. Damit können Lernfortschritte nicht festgestellt werden. Experten stellen darüber hinaus in Frage, ob der Test wirklich Kenntnisse der Aufnahmegesellschaft und die Fähigkeit zum selbstständigen Leben in dieser Gesellschaft testet oder sich vielmehr auf leicht „abfragbare“ Elemente beschränkt (Regioplan 2003: 49).

³⁰ Beim Gesellschaftskundetest wird nur überprüft, ob die Teilnehmer den Test auf Niveau 2 bestehen oder nicht.

Hinsichtlich der Berufsorientierung konstatierte die interministerielle IBO-Arbeitsgruppe, dass eine Beurteilung der mit dem Integrationsprogramm erreichten Ergebnisse sehr schwer sei (2002: 28).

Weiterleitung an Anschlussaktivitäten: Wie bereits vorn ausgeführt, endet das Integrationsprogramm formell mit Beratungsgesprächen, in deren Rahmen die MigrantInnen zu so genannten „Anschlussaktivitäten“ hingeführt werden sollen. In den Akten erfasst wird nur das unmittelbare Ergebnis dieser Gespräche, nicht aber der tatsächliche weitere Verbleib, also ob die MigrantInnen einen gewissen Zeitraum nach Absolvieren des Integrationskurses eine Erwerbstätigkeit gefunden, eine berufliche Weiterbildung o. ä. begonnen haben, arbeitslos sind etc. pp. (vgl. Entzinger 2004: 8).

Nach Einschätzung der Regioplan-Studie lässt die Überleitung zu Anschlussaktivitäten „zu wünschen übrig“ (Regioplan 2002: 107). Auch die IBO-Untersuchung konstatierte eine äußerst geringe „externe Effektivität“ der policy-Maßnahme (2002: 36). Laut Regioplan besteht zwar der allgemeine Wille, Neuzuwanderer im Rahmen des WIN in weiterführende Bildungsangebote, den Arbeitsmarkt oder eine „anderweitige gesellschaftliche Partizipation“³¹ weiterzuleiten. Bei etwa 50 % derjenigen, die das Integrationsprogramm abgeschlossen hatten, wurde eine Weiterleitung an Anschlussaktivitäten festgehalten (Regioplan 2002: 111; vgl. auch Piers Groep 2004: 25). Zu vier Fünfteln hätten diese aus einem erneuten Sprachkurs bestanden. Weniger als ein Viertel der Neuzuwanderer wurde an ein Arbeitsamt oder an einen so genannten „Reintegrationsbetrieb“³², 7 % in eine anschließende Ausbildung vermittelt (Regioplan 2002: 111, Basis: Stichprobe der 1999er Neuankömmlinge). In der Studie der Piers Groep wird die Weiterleitung in Anschlussaktivitäten nicht genauer aufgeschlüsselt, sondern in vier Kategorien eingeteilt: Arbeit, Bildung, Selbständigkeit im Alltag und ‚andere‘. Hier zeigt sich ein etwas anderes Bild als in der Regioplan-Studie. Für alle drei Anfängerkohorten der Jahre 1999, 2000 und 2001 liegt bei den überhaupt Weitergeleiteten der Anteil der in „Arbeit“ vermittelten Personen leicht steigend bei ca. 40 %. Die Weiterleitung in eine bildungsbezogene Aktivität liegt bei ca. 30 % (Piers Groep 2004: 25, eigene Berechnungen).

Die Ergebnisse der von Regioplan durchgeführten (allerdings nicht repräsentativen) schriftlichen Befragung verweisen darauf, dass unabhängig von bzw. nach Ende des offiziellen Integrationsprogramms ein etwas größerer Teil der MigrantInnen Erwerbsmöglichkeiten findet. Hier wurde – auf Basis der Antworten von 752 KursabsolventInnen (unklar bleibt, wie lange nach Abschluss des Kurses sie befragt wurden) – ermittelt, dass immerhin 46 % arbeiteten und 38,5 % an weiteren (Sprach- und Fortbildungs-)Kursen teilnahmen (Regioplan 2002: 130). Von den Männern gaben 64 % an zu arbeiten; deutlich niedriger waren die Quoten bei Frauen allgemein (34,4 %), bei Flüchtlingen (33 %) und auch bei MigrantInnen mit niederländischer Staatsangehörigkeit (34 %). 262 Personen gaben auch an, ob sie einer qualifizierten oder nicht qualifizierten Arbeit nachgingen,

³¹ Der Begriff der „gesellschaftlichen Partizipation“ wird in den niederländischen Diskussionen um Integration in vielfältiger Hinsicht verwandt. Beispielsweise wird eine Erwerbstätigkeit ebenso wie die Ausführung ehrenamtlicher Tätigkeiten oder ein Engagement in der Schule der Kinder als „gesellschaftliche Partizipation“ bewertet.

³² Reintegrationsbetriebe richten sich an (Langzeit-)Arbeitslose, deren Qualifikationen verbessert werden sollen, um die Integrationschancen in den Arbeitsmarkt zu erhöhen.

wobei 26 % Ersteres angaben (Regioplan 2002: 131). Hier ist natürlich denkbar, dass die Erfolgreichen eher bereit waren, diese Frage zu beantworten und das Ergebnis dementsprechend verzerrt ist.

274 MigrantInnen machten Angaben dazu, wie sie eine bezahlte Arbeit gefunden hatten. Die Familie, Freunde und Bekannte waren hier bei 32,5 % ausschlaggebend, gefolgt von kommerziellen Vermittlungsbüros (30 %). Nur 6,5 % hatten über das Arbeitsamt eine Stelle gefunden. Diese Daten relativieren die Bedeutung der in das Integrationsprogramm integrierten Instanzen (Regioplan 2002: 132).

Niederlande: Ergebnisse

- hohe Teilnehmerquoten an einführenden Beratungsgesprächen
 - 57 bis 72 % derjenigen, für die Kursteilnahme vorgesehen, schließen Programm ab, allerdings legen unter 50 % innerhalb von anderthalb Jahren den Abschlusstest ab
 - einheitliche Abschlusstests erfassen erreichte Sprachniveaus
 - unter SprachkursabsolventInnen: zwei Drittel verbessern Sprachkenntnisse; gut 40 % erreichen das für eine Teilnahme am gesellschaftlichen Leben als notwendig erachtete Niveau
-

Für die geringe Effektivität des abschließenden Teils des Integrationsprogramms, also die unmittelbare Weiterleitung im Rahmen des Integrationsprogramms selbst, werden verschiedene Gründe angeführt. Genannt werden die Qualifikationen der MigrantInnen ebenso wie unzureichende Informationen der Integrationslotsen. Bei den Arbeitgebern genieße der Abschluss eines Integrationsprogramms keine hohe Wertschätzung (Regioplan 2002: 105-108; IBO 2002: 25f.). Denkbar ist auch, dass – wie die IBO-Arbeitsgruppe kritisierte – die Anbieter der Sprach- und Integrationskurse ein materielles Interesse daran haben, MigrantInnen nicht in den Arbeitsmarkt, sondern in weitere, von ihnen selbst angebotene Maßnahmen zu leiten. In Berichten des Sozial- und Wirtschaftsrats (SER) und des Rats für Arbeit und Einkommen (RWI), Beratungsgremien, in denen Arbeitgeber und Gewerkschaften vertreten sind, wurde 2003 die Kombination der Sprachkurse mit dem Erwerb praktischer beruflicher und gesellschaftlicher Kenntnisse im Rahmen dualer Konzepte vorgeschlagen (vgl. Entzinger 2004: 10). Prinzipiell ist es bereits heute im Rahmen des WIN möglich, Sprachkurs und Berufsausbildung oder auch Sprachkurs und Erwerbstätigkeit zu verbinden (Ministerium der Justiz 2004: 7), allerdings mangelt es offenbar an einem entsprechenden Angebot an Ausbildungs- oder Arbeitsplätzen.

Festzuhalten bleibt, dass der Erfolg der ProgrammteilnehmerInnen auf dem Arbeitsmarkt nicht evaluiert wird. Bewertet wurde lediglich, ob die vorgesehene organisierte Weitervermittlung vom Integrationsprogramm an andere Einrichtungen und Instanzen gelingt.

Allgemeine Bewertungen: Die KursteilnehmerInnen selbst scheinen das Integrationsprogramm weniger negativ zu bewerten als viele politische Akteure. In der (nicht repräsentativen) schriftlichen Teilnehmerbefragung im Rahmen der Regioplan-Studie stimmten, gefragt nach ihrer Meinung zum Integrationsprogramm, immerhin 77 % der Aussage vollkommen zu, sie hätten dadurch „mehr Chancen auf eine Arbeit“ (*op werk*) (n = 657). 30 %

stimmten der Aussage zu „Ich habe nicht viel gelernt bei den Sprachkursen“; 38 % aber lehnten dies ab (n = 631) (Regioplan 2002: 132). Auch in einer kleineren Studie mit 38 KursteilnehmerInnen (Brink et al 2004) äußerten fast 70 %, durch das Programm hätten sie sich schneller in der niederländischen Gesellschaft zurecht gefunden, und fast 60 % meinten, dass sie ohne die erhaltene Beratung weniger Kontakt mit der niederländischen Gesellschaft hätten.

In der Beurteilung der Kursergebnisse gibt es also eine auffällige Diskrepanz zwischen den TeilnehmerInnen, die insgesamt glauben, von den Kursen profitiert zu haben, und einer wohl überwiegend kritischen Einschätzung in der öffentlichen Debatte. Welche Bewertung adäquat ist, hängt dabei letztlich von den Zielen ab, die man erreichen wollte und davon, ob diese Zielsetzungen realistisch waren.

Für derartige Bewertungen liefern die laufende Berichterstattung und die Evaluierungen des Kursprogramms einige Grunddaten, bleiben aber – wie vorstehend immer wieder gezeigt – in vieler Hinsicht lückenhaft. Wichtigstes Ergebnis der vorgestellten Studien ist, dass im aktuellen Integrationsprogramm 400-800 Kursstunden bei den meisten Neuzuwanderern nicht ausreichen, um ein Sprachniveau zu erreichen, das als notwendig für eine Erwerbstätigkeit (jenseits einfachster Tätigkeiten) und für die Teilnahme an einer allgemeinen (nicht auf Migranten ausgerichteten) Aus- oder Weiterbildung erachtet wird. Etwa 40 % der AbsolventInnen des Integrationsprogramms erreichen bislang eine Kompetenz im Niederländischen, die ihnen mindestens eine einfache mündliche und schriftliche Kommunikation in dieser Sprache ermöglichen sollte. Über die Sprachkenntnisse derjenigen, die das Programm begonnen, aber nicht mit einem Abschlusstest beendet haben, liegen keine Informationen vor.

3. Schweden

3.1 Integrationspolitische Entwicklungen und Zuwanderung

Schweden ist insofern ein interessantes Beispiel, als hier eine aktive Politik der Integration von Einwanderern betrieben wird, die die Konzeption eines umfassenden Wohlfahrtsstaates in ihrem Wandel reflektiert und die vielfach als Beispiel eines multikulturellen Ansatzes verstanden wird. Die heutige Integrationspolitik basiert auf im Jahr 1997 getroffenen Entscheidungen, als der Reichstag eine Gesetzesvorlage *Sweden, the Future and Diversity – from Immigrant Policy to Integration Policy* der Regierung annahm, die die Wendung von einer Einwanderungs- zur Integrationspolitik proklamierte. Mitte der 1990er Jahre hatte die Regierung zwei Untersuchungskommissionen eingesetzt, die 1995 zur Flüchtlings- bzw. Einwanderungspolitik Berichte vorlegten. Die mit der Einwanderungspolitik befasste Kommission schlug vor, dass staatliche Maßnahmen sich auf neu eingetroffene Einwanderer konzentrieren und die Voraussetzungen dafür schaffen sollten, „dass die Einwanderer für sich selbst und ihren Lebensunterhalt sorgen können, dass ihre gesellschaftliche Partizipation ermöglicht wird und dass sie selbst Verantwortung übernehmen können“ (Ring 1998: 246). Die vorherige Gleichheitspolitik, so Hans Ring, eine „Kombination aus genereller Wohlfahrtspolitik und besonderen Maßnahmen für Einwanderer [wurde nun] in modifizierter, stärker die Eigeninitiative fördernder Form“ weitergeführt (1998: 249). Die Regierung formuliert heute, Ziel ihrer Integrationsbestrebungen sei es, Möglichkeiten zu schaffen, die die Individuen befähigen, für sich selbst aufzukommen und in der Gesellschaft zu partizipieren (www.sweden.gov.se, unter „Integration and Diversity“, Stand 11.3.2005). Als Kernanliegen der Integrationshilfen hebt das seit 1998 arbeitende staatliche Integrationsamt die schnelle Integration der Zuwanderer in den Arbeitsmarkt hervor (Integrationsverket 2004: 24). Maßnahmen sollen flexibel gestaltet sein, an den Fähigkeiten der Individuen anknüpfen und auf den Arbeitsmarkt ausgerichtet sein, alle beteiligten Behörden und andere Akteure effizient kooperieren.³³ Der Integrationsbericht 2003 spricht von einem „echten Politikwandel“ und einem Wechsel von einer „Versorgungs-“ zu einer „Wachstums- und Arbeitsmarktperspektive“ (Integrationsverket 2004: 24). Alles, von der Wohnung bis hin zur Sozialhilfe, solle darauf ausgerichtet sein, die Arbeitsmarktintegration zu unterstützen. Im europäischen Vergleich sticht diese besonders starke Ausrichtung auf die Arbeitsmarktintegration hervor (Entzinger 2004: 18f.). Gleichzeitig weisen in der Betonung der Eigeninitiative und Selbständigkeit die schwedische und die niederländische Integrationspolitik deutliche Gemeinsamkeiten auf.

Schweden hat seit 1945 Einwanderungsbewegungen in erheblichem Umfang erlebt, wobei auf eine Phase der Arbeitsmigration bis Anfang der 1970er Jahre Jahrzehnte folgten, in denen die Flüchtlingszuwanderung und der Familiennachzug dominierten. Bei einer Bevölkerungszahl von etwa 9 Millionen Menschen lebten 2004 etwas weniger als eine halbe

³³ So wurde 2001 eine Vereinbarung verschiedener an der Integrationspolitik beteiligter Institutionen unterzeichnet, die der Weiterentwicklung der Integrationsangebote dienen soll. Auf regionaler und lokaler Ebene gibt es ähnliche Vereinbarungen.

Million fremde Staatsangehörige in Schweden, von denen etwa 100.000 aus Asien, insbesondere dem Iran und Irak, stammten. Die größten Einwanderergruppen stammen daneben aus Finnland und dem ehemaligen Jugoslawien. Insgesamt waren 2004 von den Bewohnern Schwedens 1,1 Millionen im Ausland geboren. Zwischen 1990 und 2003 bewegte sich die jährliche Zuwanderung zwischen 39.900 (1996) und (als außergewöhnlicher Wert infolge des Jugoslawienkrieges) 83.600 (1994) Personen. Von 2000 bis 2003 lag die Zahl der Zuwanderer jeweils bei etwa 60.000 Personen (vgl. die Daten des offiziellen Statistikamtes unter www.scb.se). Der größte Teil der Zuwanderer kommt im Rahmen des Familiennachzuges, eine zweite große Gruppe als Flüchtlinge ins Land.³⁴

3.2 Anlage und Ziele des Orientierungsprogramms und der Sprachkurse

Seit einigen Jahren gibt es für neue Einwanderer auf eine zweijährige Dauer angelegte Orientierungsprogramme (*introduktion*). Hierzu gehören neben den vor allem der Sprachvermittlung dienenden Kursen eine Art individuelle Entwicklungspläne (ähnlich den Integrationsvereinbarungen in Deutschland und den Niederlanden), die zwischen Kommune und MigrantInnen vereinbart werden und Beratungs- und Schulungsmöglichkeiten beinhalten. Der Integrationsbericht 2002 bekräftigte eine Umorientierung der Einführungsphase mit dem Ziel, die Arbeitsmarktintegration zu verbessern. Zwischen Behörden und in den Arbeitsmarkt involvierten Akteuren sollen Vereinbarungen geschlossen werden, um Zugänge zu Betrieben zu eröffnen (vgl. Integrationsverket 2004: 20).

Angestrebt wird, dass das Orientierungsprogramm maximal zwei Jahre umfasst (Integrationsverket 2003a: 3) und innerhalb der ersten drei Jahre des Aufenthalts durchgeführt wird.³⁵ Die Sprachkurse allerdings werden zumeist nicht innerhalb dieses Zeitrahmens erfolgreich abgeschlossen. Die Kurse bilden einen Kern des Orientierungsprogramms. Traditionell existierte für MigrantInnen in Schweden ein breites Angebot an Sprachkursen. Deren Struktur und Inhalte wurden 1994 und erneut 2001/02 reformiert. Erwachsene Einwanderer haben in Schweden Anspruch auf solche Kurse³⁶, die weiterhin „Schwedisch für Immigranten“ (SFI) heißen, aber neben der Sprachvermittlung auch Elemente gesellschaftlichen Grundwissens enthalten (allerdings nicht wie in Deutschland und den Niederlanden als gesonderter Kurs). Diese Kurse sind Teil des öffentlichen Bildungssystems, hier der Erwachsenenbildung. Für ihre Durchführung sind – wie für die Schulen – die Kommunen verantwortlich, die die Verpflichtung haben, für alle über 16-jährigen MigrantInnen³⁷, die die entsprechenden Kenntnisse noch nicht besitzen, solche Kursangebote bereit zu stellen. Dies sollte so schnell wie möglich, bei Flüchtlingen spätestens 3 Monate nach deren Ankunft in der jeweiligen Gemeinde, angeboten werden. Prinzipiell richtet sich das Angebot

³⁴ Im Jahr 2003 wurden 31.000 Asylbewerber registriert, im Jahr 2004 waren es 23.000. Etwa 47.000 Personen erhielten 2003 Aufenthaltserlaubnisse, wobei 24.600 im Rahmen des Familiennachzuges einwanderten.

³⁵ Im Rapport Integration 2002 heißt es, das Programm solle innerhalb von drei Jahren (wohl nach der Einreise) abgeschlossen sein (Integrationsverket 2003b: 241).

³⁶ Der Anspruch auf Bildung entspricht einem generell in Schweden bestehenden Recht auf eine grundlegende Erwachsenenbildung.

³⁷ Auch 16-bis-19-Jährige kombinieren unter Umständen SFI mit dem Schulunterricht.

also an alle Einwanderer, zumindest insoweit diese eine Aufenthaltserlaubnis besitzen. Neuere Dokumente (Regeringskansliet 2002) betonen die Eingliederung neu angekommener Flüchtlinge, hier liegt der Schwerpunkt der politischen Aufmerksamkeit (vgl. auch Integrationsverket 2003b: 241). Das Einführungsprogramm ist weitgehend freiwillig, verpflichtend allerdings für Neuankömmlinge, die Sozialhilfe beziehen. Auch diesen drohen allerdings keine Sanktionen bei Nichtteilnahme (Council of Europe 2003b, 2003a; Entzinger 2004: 18). Das Amt für Integration empfiehlt, dass der Unterricht als Vollzeittätigkeit absolviert und eine Vergütung (ähnlich einem Gehalt) gezahlt wird. Analphabeten sollten parallel zu SFI oder davor Alphabetisierungskurse im Rahmen der grundlegenden Erwachsenenbildung besuchen.

Der Staat übernimmt Finanzierung und Kontrolle der SFI-Kurse. Pro VollzeitstudentIn wurden dabei nach offiziellen Angaben im Jahr 2002 40.400 schwedische Kronen aufgewandt; durchschnittlich kostete eine Unterrichtsstunde pro TeilnehmerIn 95 Kronen oder ca. 10 Euro. Entsprechend entstehen für das vorgesehene Unterrichtsvolumen von 525 Stunden pro KursteilnehmerIn Kosten von 49.900 schwedischen Kronen oder ca. 5.250 Euro (Skolverket 2003: 104f.).

Eine zentrale Funktion hat das seit 1998 arbeitende Integrationsamt (*Integrationsverket*)³⁸, dessen Hauptaugenmerk bezüglich der Kurse der Vergleichbarkeit der Abschlüsse und der Qualität ihrer Durchführung gilt. Was unter Qualität verstanden wird, ist dabei in den einschlägigen Dokumenten nicht präzise definiert.

Schweden: Programmmerkmale

- Laufzeit des Programms: in heutiger Form seit 2001/02, Vorläuferprogramme
 - Zielgruppe: prinzipiell alle AusländerInnen
 - Teilnahme freiwillig (Ausnahme: Sozialhilfeempfänger)
 - Ziel: den eigenen Lebensunterhalt verdienen und aktiv in der schwedischen Gesellschaft mitwirken können
 - Orientierungsprogramm besteht aus: Sprachkurs (durchschnittlich 525 Stunden) + Beratung (individuelle Entwicklungspläne; Kontakt zu Arbeitsmarktakteuren)
 - insgesamt angelegt auf maximal zwei Jahre
 - Kursinhalt: Sprachvermittlung mit integrierten gesellschaftskundlichen Elementen
 - kommunale Verantwortung, staatliche Finanzierung
 - Durchführung durch öffentliche und (seltener) private Träger
-

Daneben kommt den Kommunen eine entscheidende Rolle in der Integrationspolitik zu. Sie sind für die Durchführung des Integrationsprogramms verantwortlich und können verschiedene organisatorische und inhaltliche Aspekte im Rahmen nationaler Richtlinien gestalten.³⁹

³⁸ Zu den Aufgaben des Integrationsverket gehört es, Verfahren zur Flüchtlingsintegration zu entwickeln und generell Integration zu fördern sowie deren Stand und Entwicklung in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen kontinuierlich zu beobachten.

³⁹ Diese Struktur wird in einem EU-Dokument als „best practice“ bewertet (vgl. European Commission 2004: 11).

Die Kommunen entscheiden, an welchen Träger die Durchführung der Kurse übertragen wird. Dabei greifen viele Kommunen auf das bestehende System der außerschulischen Erwachsenenbildung zurück; gelegentlich werden aber auch private Träger beauftragt (vgl. Skolverket 2003: 102, wonach zwei Drittel der KursteilnehmerInnen des Jahres 2000/01 von kommunalen Anbietern unterrichtet wurden).⁴⁰

Im Oktober 2002 waren 1523 LehrerInnen im Rahmen des SFI-Angebots tätig, dies entsprach 1206 Vollzeitstellen (79,2 % arbeiteten Vollzeit). 5,6 Lehrerstellen kamen auf 100 Studierende. 25 % der LehrerInnen hatten keine Lehrerausbildung; dies war deutlich häufiger bei den nicht-kommunalen Anbietern.

Von der nationalen Regierung erhalten die Kommunen einen pauschalen Betrag pro MigrantIn und für den angenommenen Zweijahreszeitraum. Damit ist ein ökonomischer Anreiz gegeben, das Programm schneller abzuschließen, da ein Restbetrag dann bei der Kommune verbleibt (European Commission 2004: 3). Nach Ablauf der zwei Jahre allerdings müssen die Kommunen gegebenenfalls für zusätzliche Maßnahmen aufkommen.

Die Ziele des Einführungsprogramms wurden im Rahmen einer Vereinbarung des Amtes für Integration mit dem Arbeitsamt, dem Städte- und Gemeindebund (*Landstingsförbundet*), dem Amt für Migration, dem Nationalen Amt für Bildung, der nationalen Behörde für Gesundheit und Soziales und dem Schwedischen Kommunalverband festgelegt. Ihre Formulierung reflektiert die vorn skizzierte, Mitte der 1990er Jahre erfolgte Umorientierung der Politik hin zu einer stärkeren Betonung der individuellen Verantwortung und der Befähigung, den eigenen Lebensunterhalt zu bestreiten. Es heißt dort, das Orientierungsprogramm solle jedermann befähigen, den eigenen Lebensunterhalt zu verdienen und aktiv in der schwedischen Gesellschaft mitzuwirken; dazu sollen die Teilnehmer nach Abschluss der Kurse Kenntnisse der schwedischen Gesellschaft, von deren Arbeitsleben und der schwedischen Sprache besitzen (Integrationsverket 2003a). Im Einzelnen sollen nach Abschluss des Orientierungsprogramms die TeilnehmerInnen grundlegende demokratische Werte der schwedischen Gesellschaft und Prinzipien wie die Rechtsgleichheit, Pflichten und Chancen, die Gleichheit der Geschlechter, ebenso verstehen wie Gesellschaft und Arbeitsleben. Die Sprachkenntnisse sollten ausreichen für die Kommunikation im Alltag, Beruf und Bildungswesen. Darüber hinaus sollen die MigrantInnen in Kontakt gekommen sein mit dem Arbeitsleben und gesellschaftlichen Organisationen. Ihr Bildungsstand und ihre beruflichen Qualifikationen sollten bewertet worden sein. Weitere Bildungsmaßnahmen oder eine adäquate Beschäftigung sollten begonnen worden sein (Integrationsverket 2003a: 2).

In den gesetzlichen Vorschriften werden vier Schwedischkurse unterschieden, die aufeinander aufbauen: Kurs A, B, C und D im (Standard-)Umfang von insgesamt 525 Unterrichtsstunden. Diese Stundenzahl ist ein Standardwert; entscheidend ist das Erreichen der Kursziele. Zum Teil werden weniger Stunden, zum Teil aber auch wesentlich mehr Stunden (gelegentlich ca. 900) belegt. Da sich der Schwedischunterricht für Einwanderer an Teilnehmer mit unterschiedlichen Zielen und Hintergründen, z. B. in Bildungsgrad, beruflichen Erfahrungen und Alter richtet, wird das Kursangebot mittlerweile stärker

⁴⁰ Das Zentrum für Bilingualismusforschung konnte Mitte der 1990er Jahre keine Anzeichen für eine Überlegenheit eines dieser Modelle feststellen (CfT 1997).

differenziert. Es gibt drei Studienzweige, deren Lehrpläne den Unterschieden in Zielen, Hintergründen und Lernbedingungen gerecht werden sollen. Jeder Studienzweig besteht aus zwei Kursen, welche aufeinander aufbauen. In SFI 1 sind Kurs A und B enthalten, in SFI 2 die Kurse B und C und in SFI 3 die Kurse C und D. SFI 1 richtet sich dabei insbesondere an Analphabeten und MigrantInnen mit sehr geringer Bildung. Die Einteilung in drei Studienzweige wurde erstmals mit dem Schuljahr 2002/03 umgesetzt. Davor gab es einen einheitlichen Sprachkurs mit nur einem Lehrplan. Die (immer noch eher allgemein beschriebenen) Lernziele für die einzelnen Kurse sind in offiziellen Verordnungen festgeschrieben (vgl. Anhang).⁴¹ Mit dem Bestehen einer national einheitlichen Abschlussprüfung am Ende des gesamten SFI-Kurses, also entsprechend der Zielvorgaben der höchsten Kursstufe D, haben TeilnehmerInnen den Kurs erfolgreich beendet und erhalten ein Abschlusszertifikat.

3.3 Charakterisierung vorliegender Evaluationen und Berichte

Heute ist das Integrationsamt auf nationaler Ebene für das so genannte *uppföljning* (übersetzt als „follow-up“) zuständig (vgl. Integrationsverket 2003a: 4), wobei dies auf lokaler Ebene Aufgabe der Kommunen ist. „Uppföljning“ scheint unterschiedliche Arten der Auswertung zu bezeichnen.⁴² Im Allgemeinen meint dies die Auswertung der in der Datenbasis des Integrationsverket zusammengeführten individuellen Daten von AusländerInnen mit dauerhaftem Aufenthaltsrecht in Schweden, die bei Bedarf durch Nachfragen bei lokalen Stellen ergänzt werden (Sahlberg 2005). Zum Teil werden die Daten erhoben, indem anlässlich der Klausuren in den SFI-Kursen die TeilnehmerInnen einen Statistikbogen ausfüllen.

In der Datenbasis des Integrationsverket und der Bildungsstatistik werden Geschlecht, Alter, Herkunftsland, Muttersprache, Zuwanderungsgrund (Flucht oder andere) und Bildungsstand (Jahre des Schulbesuchs im Heimatland) erfasst. 1993/94 wurde ein Verfahren der statistischen Erfassung eingeführt, das es möglich macht, den Verbleib der SFI-TeilnehmerInnen zu verfolgen (Skolverket 2003: 105). Die Bildungsbehörde Skolverket veröffentlicht Daten, die es etwa erlauben, Schulbildung und Kurserfolg in Beziehung zu setzen sowie Abbrecher- und Erfolgsquoten festzustellen (siehe die unten abgedruckte Tabelle).⁴³

⁴¹ Die neuen Kursziele spiegeln eine Abkehr von „traditionellen“ Unterrichtsmethoden wider, die sich am formalen Sprachenlernen durch Vokabellernen und Grammatikvermittlung orientiert hatten. Der neue Fokus auf „pragmatische“ Aspekte der Sprachverwendung zielt auf die Anwendungsadäquatheit von einzelnen Wörtern, Redewendungen, grammatischen Formen etc. je nach Situation und sozialem Umfeld.

⁴² Auch die Kursträger führen so genannte *uppföljning* durch, deren Ergebnisse sie an die jeweilige Kommune weitergeben. Bei Bedarf (dieser ist nicht definiert) legen die Kommunen diese Ergebnisse dem zuständigen Nationalen Amt für Integration vor. Nach Auswertung des *uppföljning* werden die Ergebnisse an die jeweiligen Kommunen zurück gemeldet. Wie genau die Kommunen die begleitende Beobachtung und „Evaluierung“ der SFI-Kurse und des Einführungsprogramms durchführen und wie diese Ergebnisse dann zusammengeführt werden, bleibt in den uns vorliegenden Dokumenten unklar.

⁴³ Hilfreich ist es dabei, dass in Schweden jeder Person, die einmal bei den Meldebehörden erfasst wurde, eine persönliche Identifikationsnummer zugewiesen wird. Diese Nummer wird auch für andere Registrierungen genutzt, z. B. bei den Sozialversicherungen, Schul- und Arbeitsämtern. Individualdaten, die in verschiedenen

Das nationale Amt für Integration hat sich vor allem im Rahmen seines „Rapport Integration 2002“ mit dem Orientierungsprogramm befasst (die Berichte für 2001, 2002, 2003 liegen vor). Er berichtet über den Verbleib von Zugewanderten, die 1997 Aufenthaltserlaubnisse erhalten hatten, im Jahr 2000. Es werden Angaben zu Kursteilnahme, Kurserfolg, anschließender Erwerbstätigkeit bzw. Teilnahme an staatlich finanzierten Arbeitsmarktprogrammen etc. und Einkommen gemacht (s. u.).⁴⁴

Eine ausführlichere Evaluation der bereits seit den 1960er Jahren als staatlich finanziertes Angebot existierenden Sprachkurse war erstmals Mitte der 1990er Jahre durchgeführt worden. 1986 waren im Zuge einer Reform der SFI (Schwedisch für Immigranten)-Kurse – allerdings lediglich unsystematische – Untersuchungen des Unterrichts eingeführt worden. Am 1. Juli 1994 hatte die Regierung dann einen neuen Kursplan sowie nationale Abschlussklausuren für alle SFI-SchülerInnen eingeführt.⁴⁵ Um die Umsetzung der neuen Ziele und die Wirksamkeit der dazu entwickelten Instrumente zu überprüfen, gab das Nationale Amt für Bildung (*Skolverket*) 1995 eine Evaluationsstudie in Auftrag, deren Vorgehen und zentrale Ergebnisse hier vorgestellt werden. Es handelt sich dabei um die Studie *Vem älskar SFI?* (CfT 1997). Der 1997 veröffentlichte Bericht ist die erste nationale Evaluationsstudie von SFI in Schweden. Da es zuvor weder in ganz Schweden geltende Ziele des SFI noch einheitliche Abschlussklausuren gegeben hatte, war das Misstrauen hinsichtlich der Qualität der Ausbildung und bezüglich der Zertifikate der Absolventen groß (z. B. von Seiten der Arbeitgeberverbände). Die zentralen Fragestellungen der Studie bezogen sich auf die Organisation der Kurse und die Zusammenarbeit unterschiedlicher Institutionen (z. B. Kursträger und Arbeitsamt), die Unterrichtsbedingungen, Ursachen für einen Studienabbruch und die Ergebnisse der Kurse (vgl. CfT 1997: 38f.). Letzteres bezog sich darauf, wie viele TeilnehmerInnen nach wie langer Zeit den Kurs erfolgreich abgeschlossen hatten. Es sollte bewertet werden, inwieweit die Kursträger die gesetzlichen Vorgaben umsetzten und inwieweit die Bedürfnisse der Gesellschaft berücksichtigt wurden (diese Bedürfnisse wurden nicht weiter definiert).

Institutionen gesammelt werden, können über die persönliche Identifikationsnummer miteinander verknüpft werden.

⁴⁴ Nach Auskunft von Lillemor Sahlberg, einer Mitarbeiterin des Integrationsverket, basieren diese Aussagen im Integrationsbericht auf der eigenen Datenbasis, Informationen in den Kommunen verantwortlicher Personen sowie Interviews mit Flüchtlingen (Sahlberg 2005).

⁴⁵ Die Studie *Vem älskar SFI?* (CfT 1997) stellte fest, dass die in den einzelnen Kommunen entwickelten Ziele der Kurse und dementsprechend die Bewertungsmaßstäbe für die erworbene Sprachkompetenz stark variierten. Sie entsprachen nicht immer den Anforderungen auf nationalem Niveau, was zu Misstrauen z. B. seitens der Arbeitgeber gegenüber den Bewertungen führte.

Die Studie gibt einen Überblick über das Kursangebot in allen Kommunen des Landes. Zusätzlich wurden in einem zweiten Schritt 15 ausgewählte Kommunen eingehender untersucht. Dazu führte das Zentrum für Bilingualismusforschung Interviews (mit Schulleitern, Arbeitsvermittlern, Politikern, Lehrern und Schülern) und Vor-Ort-Besuche durch. Die Studie basiert auf Daten, die im Schuljahr 1994/95 erhoben wurden.

Weitere Studien zur umfassenden und detaillierten Evaluation der Schwedischkurse für Immigranten gibt es nach unserem Kenntnisstand nicht.⁴⁶

Neben der genannten Evaluationsstudie liegt eine Reihe von Dokumenten vor, in denen Maßnahmen zur Integration von MigrantInnen, insbesondere Flüchtlingen, sowie der Sprachunterricht für Nicht-Muttersprachler auf unterschiedlicher Basis untersucht wurden.

- 2002 wurde ein Bericht von dem **Riksrevisionen**, dem Rechnungshof, veröffentlicht, der sich auf die Situation in 276 Kommunen im Zeitraum 1996 bis 2000 bezieht. Hier wurden als Schwachpunkt des Einführungsprogramms eine unzureichende Vermittlung von Informationen an die Flüchtlinge, eine unzulängliche Erhebung von Merkmalen der Familien, der beruflichen Qualifikationen und Erfahrungen und ein unzureichendes Eingehen auf die individuelle Situation der Flüchtlinge festgestellt. Nicht alle Kommunen führten die Einstufungstests für SFI befriedigend durch (vgl. die Zusammenfassung in Justitiedepartementet 2003: 263ff.).
- 2003 veröffentlichte das Justizministerium (hier ist auch der Minister für Demokratie, Integration und Geschlechtergleichheit angesiedelt) einen umfangreichen Bericht **Etablering i Sverige – möjligheter för individ och samhälle** (Justitiedepartementet 2003). Im Auftrag der Regierung wurde hier allgemeiner das Einführungsprogramm im Hinblick auf Flüchtlinge, deren Zugang zum Arbeitsmarkt, zu Wohnungen und der Gesundheits-

Methodisches Vorgehen der ersten Evaluation von SFI (CfT 1997)

Es wurden 256 Interviews mit SchülerInnen durchgeführt (keine Angaben, ob es sich um standardisierte Interviews handelte, vgl. CfT 1997: 41f.). In großen Kommunen wurden die Interviewpartner zufällig ausgewählt. In kleinen Kommunen wurden alle anwesenden Schüler befragt. Erhoben wurden Angaben zu Alter, Geschlecht, Heimatland, Muttersprache, Schulbildung. Außerdem wurde die Sprachanwendung außerhalb des Klassenzimmers sowie die subjektive Einschätzung des Sprachunterrichts (wie z. B. Zusammensetzung der Gruppe, Methodik, Inhalt, Qualität der Lehrmittel, Nutzen, Relevanz) erfragt.

Die Lehrer wurden nach ihrer Ausbildung, der Lehrerfahrung, ihren Arbeitsbedingungen und nach ihrer Meinung zum Sprachenlernen und den Inhalten des Unterrichts befragt. An den Interviews nahmen 331 der 490 Lehrer aus den 15 Kommunen teil. Das Zentrum für Bilingualismusforschung (CfT) hält diese Stichprobe für repräsentativ hinsichtlich der Zusammensetzung eines Lehrerkollektivs.

Vor-Ort-Besuche dienten den Autoren dazu, sich einen allgemeinen Eindruck zu verschaffen und informelle Gespräche mit Lehrern und Schülern zu führen.

Um Ursachen des Studienabbruchs zu ermitteln, wurden 50 Interviews mit früheren KursteilnehmerInnen durchgeführt.

Auf der Grundlage des Anteils der Schüler, die den Abschlusstest bestanden hatten, der Anzahl der Unterrichtsstunden, die nötig waren, um die Kursziele zu erreichen, sowie einer Durchsicht ausgewählter Abschlussklausuren wurde beurteilt, ob das Niveau der Kurse angemessen war. Anhand dieser Klausuren wurde geprüft, ob vergleichbare Schülerleistungen etwa gleich bewertet wurden.

⁴⁶ Um dies zu überprüfen, wurde die einschlägige Literatur durchgesehen, Websites der schwedischen Regierung, des Integrationsamtes und der Bildungsbehörde überprüft sowie die Berichte des Integrationsamtes durchgesehen. Außerdem bedanken wir uns für entsprechende Auskünfte bei Miguel Benito, *Immigrantinstitutet*; Ingrid Skeppstedt, *Nationellt centrum för SFI och svenska som andraspråk*; Madeleine Dahlborg, *Skolverket*.

versorgung diskutiert. Bezogen auf den Zeitraum 1991-98 werden hier u. a. die Ursachen einer begrenzten Teilnahmequote am Einführungsprogramm, insbesondere einer geringeren Teilnahme von Älteren und Frauen behandelt. Dabei konnten auch die Ergebnisse einer Befragung durch das Integrationsverket verwertet werden, das im Jahr 2001 1098 Personen angeschrieben hatte, um deren Meinungen zum Einführungsprogramm sowie Gründe für einen evtl. Abbruch der Kurse oder eine Nicht-Teilnahme zu erfragen (vgl. Justitiedepartementet 2003: Kap. 9.3.6).

- 2003 wurde ein **Bericht des Bildungs- und Kulturministeriums** veröffentlicht, der die Vermittlung von Schwedisch als Fremdsprache behandelt (Utbildnings- och kulturdepartementet 2003). Gegenstand dieses von einer Kommission erarbeiteten Berichts sind u. a. Kurserfolg und Abbrecherquote, die entstehenden Kosten, die Bildungsstatistik und diesbezügliche Probleme, die Orientierung auf gesellschaftliches und Arbeitsleben, die Ausrichtung auf die individuellen Hintergründe der TeilnehmerInnen und andere Aspekte der Weiterentwicklung der SFI-Kurse.
- Da der Hauptfokus unserer Studie auf Ergebnissen und Wirkung der Sprachkurse für Migranten liegt, verweisen wir an dieser Stelle nur auf eine Studie, die am Beispiel des Abschlußexamens Nr. 14 die Sprachtests auf ihre Validität, also daraufhin, wie gut welche Fertigkeiten der KursteilnehmerInnen durch die Tests gemessen werden, überprüfte (*Det nationella provet nr 14 i svenska för invandrare (SFI)*, CfT 2004).

In Schweden selbst wird die Evaluierung des Einführungsprogramms als nicht ausreichend bewertet. 2004 betonte das Integrationsamt, dass mehr Wissen notwendig sei u. a. darüber, welche im Rahmen des Einführungsprogramms für neue MigrantInnen eingesetzten Methoden Erfolge gezeitigt hätten (Integrationsverket 2004: 24f.). Dennoch hebt ein Bericht der Europäischen Kommission Schweden positiv hervor (Commission of the European Communities 2004). Wollte man generell die Wirkungen staatlicher Integrationspolitik beurteilen, wäre in Rechnung zu stellen, dass diese sich nicht allein der Einführungsprogramme bedient. So wird aktuell ein Schwerpunkt auf den Abbau von Formen und Strukturen der Diskriminierung gelegt.

3.4 Ergebnisse der Kurse

Im Folgenden werden einige Angaben zur Beteiligung am Einführungsprogramm bzw. den SFI-Kursen, dem Lehrpersonal und den Kursergebnissen referiert. Diese Daten stammen, wenn nicht anders vermerkt, für 2001/02 bzw. die Anfänger des Jahres 1999/00 aus dem Datenüberblick des Bildungsamtes Skolverket (2003), für 1994/95 aus der Studie *Vem älskar SFI?* (CfT 1997). Hinzu kommen einige Angaben aus dem Jahresbericht 2002 des Integrationsamtes (Integrationsverket 2003b).

ProgramtteilnehmerInnen, Reichweite und Beteiligung am Programm: Im Jahr 2001/02 (Skolverket 2003: 102f.) gab es knapp 40.000 SFI-Teilnehmer, darunter ca. 18.500 Anfänger. In den Vorjahren hatten die Anfängerzahlen geschwankt, meist aber um die

14.000 Personen gelegen.⁴⁷ Gemessen an den KursanfängerInnen beträgt die Reichweite dieses freiwilligen Programms damit grob zwischen einem Viertel und einem knappen Drittel der jährlich neu eintreffenden MigrantInnen.

33 % aller Teilnehmer waren 2001/02 Flüchtlinge, 61 % 'andere Einwanderer'. Im Unterrichtsjahr 1994/95 hatte sich die Teilnehmergruppe zu 66 % aus Flüchtlingen, und zu 32 % aus anderen Einwanderern zusammengesetzt; vermutlich war hier aufgrund des Jugoslawienkrieges die Zusammensetzung ungewöhnlich. 58 % der AnfängerInnen des Jahres 1990/00 waren Frauen.

2003 berichtete das Integrationsamt genauer über die Integration der Flüchtlinge: Von den 13.500 Flüchtlingen (bzw. ihren Angehörigen), die im Jahr 1997 eine Aufenthaltserlaubnis erhalten hatten, war knapp ein Viertel zu keinem Zeitpunkt in ihrer Einführungsphase in einem Schwedischkurs eingeschrieben. Ein erheblicher Teil hatte auch nach drei Jahren weder Arbeit noch Kontakt mit dem Arbeitsamt (12 % der Männer, 29 % der Frauen), wurde also offenbar durch das Orientierungsprogramm nicht erfasst. Letzteres galt vor allem für Frauen (Integrationsverket 2003b: 241f.).

2001/02 sprachen 71 % der TeilnehmerInnen eine von zwölf der am häufigsten in Schweden vertretenen Sprachen, wobei am häufigsten Arabisch gesprochen wurde, gefolgt von Kurdisch und Serbokroatisch.

36 % der Teilnehmer hatten 1994/95 ein niedriges Bildungsniveau (neun oder weniger Jahre Schulbesuch, 17 % maximal sechs Jahre), 10 % der Teilnehmer an SFI konnten in ihrer Muttersprache weder lesen noch schreiben. Hatten 1994/95 immerhin 63 % eine mindestens 10-jährige Schulbildung, so waren dies unter den KursanfängerInnen des Jahres 1999/00 sogar 72 %. Nur 14 % waren sechs oder weniger Jahre in der Schule gewesen (Skolverket 2003: 107, Tabelle unten).⁴⁸

Immer wieder wird in der Literatur die Heterogenität der Zielgruppe und dementsprechend die Bedeutung eines differenzierten Angebots hervorgehoben. Teilnehmer mit niedrigem Bildungsstand, die beispielsweise Unterstützung beim Lesen- und Schreibenlernen benötigen, und Akademiker können kaum sinnvoll gemeinsam unterrichtet werden. Dort, wo man die Wünsche und Bedürfnisse der Individuen aufgreife, glaubt etwa das Integrationsamt, könnten Gruppen erreicht werden, die zurzeit nicht an den Orientierungsprogrammen teilnehmen. Solche Einschätzungen stützen sich offenbar auf Einzelbeispiele aus verschiedenen Kommunen (Integrationsverket 2003b: 242).

Im Unterrichtsjahr 1994/95 besuchten 36 % aller SFI-Teilnehmer Kurse in den Großstädten. In kleinen und mittelgroßen Kommunen verwendeten deutlich mehr Teilnehmer Schwedisch auch außerhalb des Kurses (CfT 1997). Insgesamt variierte der Anteil derer, die Schwedisch im täglichen Leben verwendeten, zwischen 43 % und 93 %.

Kursabbrüche: Etwa die Hälfte der AnfängerInnen des Jahres 1999/00 hatte bis einschließlich des Schuljahres 2001/02 den Kurs unter- oder abgebrochen, weitere 6 % hat-

⁴⁷ Hier sind möglicherweise Fehler enthalten, da manche Kommunen die Teilnehmer nicht richtig registrieren, vgl. Skolverket 2003: 103. Zum Vergleich: 2003 wurden 64.000 Zuwanderer gezählt.

⁴⁸ Unterteilt wird in Teilnehmer, die 0-6, 7-9, 10-13 und 14+ Jahre Schulbildung im Heimatland durchlaufen haben.

ten den Kurs formell ohne die Abschlussprüfung beendet.⁴⁹ Auch Mitte der 1990er wurden vergleichbare Abbruchraten festgestellt: 32 % der Migrantinnen, die 1993/94 den Schwedischkurs begonnen hatten, hatten den Kurs bereits 1994/95 wieder ersatzlos abgebrochen. Weitere 11 % hatten den Kurs abgebrochen, da sie eine andere Ausbildung begonnen hatten. Die insgesamt am häufigsten genannten Ursachen waren: Schwangerschaft, Kinderbetreuung, Pflege von kranken Angehörigen, Erwerbstätigkeit, Schulwechsel. Nur selten wurden die schlechte Qualität des Unterrichts oder die Organisation der Kurse angeführt (CfT 1997).

Schweden: Ergebnisse

- ein Viertel bis ein Drittel der neu eingetroffenen MigrantInnen nehmen an Kursen teil
 - einheitliche Abschlusstests, national erfasst wird Bestehen dieser Prüfung
 - etwa 35 % der KursteilnehmerInnen bestehen Abschlusstest (im vorgesehenen zeitlichen Rahmen) und erreichen damit angestrebtes Sprachniveau
-

Hinsichtlich des Bildungshintergrunds der KursteilnehmerInnen weist die unten abgedruckte Tabelle für die KursanfängerInnen des Jahres 1999/00 zwei Tendenzen auf: Je länger die Schulbildung, desto seltener brechen die KursanfängerInnen den Kurs ab oder unterbrechen ihn. Umgekehrt besuchen wesentlich mehr ZuwanderInnen mit geringem Bildungsniveau den Kurs auch noch nach zwei Jahren, ohne die Abschlussprüfung abgelegt zu haben. Das „Durchhaltevermögen“ und die Schnelligkeit, mit der das Kursangebot durchlaufen wird, steigen also mit der Dauer schulischer Lernerfahrung. Dass von allen aufgeführten Teilgruppen diejenigen mit englischer Muttersprache am häufigsten (zu 62 %) den Kurs abbrechen, verweist aber darauf, dass auch andere Faktoren, die vermutlich nichts mit Lernfähigkeit zu tun haben, hier eine Rolle spielen.

Kursergebnisse: Im Gegensatz zu den Niederlanden, wo mit der Abschlussprüfung unterschiedlich hohe Sprachniveaus (CITO-Niveau 0 bis 5) festgestellt werden (können), bedeutet in Schweden ein Erfolg bei der Abschlussprüfung, dass das höchste Niveau erreicht wurde. Es ist unzureichend dokumentiert, wie TeilnehmerInnen gezählt werden, die diese Abschlussprüfung nicht bestehen: ob als Abbrecher, noch teilnehmend oder „ohne Abschlusszertifikat Kurs beendet“. Von den Anfängern des Schuljahres 1993/4 hatte knapp die Hälfte nach etwa 2,5 Jahren den Kurs bestanden. Diese Zahl sank in den folgenden Jahren. So hatten von den AnfängerInnen des Jahres 1999/00 nach 2,5 Jahren 35 % den Kurs bestanden.

Auch hier gibt es einen deutlichen und ja auch wenig überraschenden Zusammenhang zwischen Schulbildung und Kurserfolg. Wer also mehr Schuljahre hinter sich hatte, schloss mit einer höheren Wahrscheinlichkeit den Abschlusstest des Schwedischkurses erfolgreich ab. In den Altersgruppen der unter 40-Jährigen hatten deutlich mehr Personen den Kurs erfolgreich abgeschlossen als bei den Älteren (die auch häufiger immer noch einen Kurs

⁴⁹ Die Beschreibung dieser Minderheit von KursteilnehmerInnen bleibt leider etwas intransparent: “Taken off the course for not benefiting from tuition or left without passing and being awarded a certificate for the knowledge achieved while on the course because they are leaving the country.” (Skolverket 2003: 107)

besuchten). Zwischen Männern und Frauen zeigten sich keine starken Unterschiede, allerdings schloss ein etwas größerer Anteil der Frauen erfolgreich ab.

Bislang nicht erklärte Differenzen zeigten sich zwischen den einzelnen Nationalitäten – und zwar auch, wenn das Bildungsniveau berücksichtigt wurde. So hatten unter den höher Gebildeten (mindestens 13 Jahre Schule) mit rumänischer, litauischer oder russischer Muttersprache zwei Drittel den Kurs erfolgreich abgeschlossen, unter denjenigen mit Türkisch, Somalisch oder Syrisch/Assyrisch als Muttersprache aber nur ein Drittel (Skolverket 2003: 106f.). Ob dies mit dem Verhältnis der Muttersprachen zum Schwedischen oder aber eher mit dem Migrationshintergrund der betreffenden MigrantInnen (Flüchtlinge?) erklärt werden kann, bleibt offen.

Bei diesen Aussagen zu Abbrüchen und erfolgreichem Kursabschluss muss immer berücksichtigt werden, dass nicht bekannt ist, welche Schwedischkenntnisse die unterschiedlichen Teilgruppen von Teilnehmenden beim Kursbeginn hatten, dass also keine Informationen über Lernfortschritte vorliegen.

Tab. 1: Kursergebnisse für SFI-AnfängerInnen des Jahres 1999/00
(bis einschließlich Schuljahr 2001/02)

KursteilnehmerInnen	Gesamt-		darunter:							
	zahl	Anteil an Gesamt-	bestanden den SFI-Kurs*		beendeten den SFI-Kurs ohne bestandene Abschlussprüfung **		brachen ab/ unterbrachen den Besuch		besuchen den SFI-Kurs noch 2002/2003	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Gesamt	14612	100	5161	35.3	880	6.0	7221	49.4	1350	9.2
Geschlecht										
Frauen	8515	58.3	3210	37.7	477	5.6	3994	46.9	834	9.8
Männer	6097	41.7	1951	32.0	403	6.6	3227	52.9	516	8.5
Altersgruppen										
-24	3313	22.7	1245	37.6	137	4.1	1735	52.4	196	5.9
25-39	8192	56.1	3125	38.1	412	5.0	3921	47.9	734	9.0
40-54	2617	17.9	707	27.0	265	10.1	1297	49.6	348	13.3
55 und älter	490	3.4	84	17.1	66	13.5	268	54.7	72	14.7
Bildung										
max. 6 Jahre	2067	14.1	286	13.8	163	7.9	1222	59.1	396	19.2
7-9 Jahre	2069	14.2	486	23.5	154	7.4	1166	56.4	263	12.7
10-12 Jahre	5043	34.5	1884	37.4	316	6.3	2469	49.0	374	7.4
13 Jahre & mehr	5433	37.2	2505	46.1	247	4.5	2364	43.5	317	5.8
Muttersprache										
Albanisch	427	2.9	119	27.9	32	7.5	234	54.8	42	9.8
Arabisch	2413	16.5	634	26.3	167	6.9	1303	54.0	309	12.8
Serbo-kroatisch	1035	7.1	454	43.9	60	5.8	463	44.7	58	5.6
Englisch	1050	7.2	337	32.1	33	3.1	653	62.2	27	2.6
Kurdisch	866	5.9	238	27.5	85	9.8	387	44.7	156	18.0
Persisch	590	4.0	239	40.5	25	4.2	267	45.3	59	10.0
Russisch	759	5.2	473	62.3	31	4.1	231	30.4	24	3.2
Somalisch	796	5.4	218	27.4	80	10.1	345	43.3	153	19.2
Spanisch	913	6.2	344	37.7	35	3.8	462	50.6	72	7.9
Türkisch	438	3.0	92	21.0	27	6.2	256	58.4	63	14.4
andere	5325	36.4	2013	37.8	305	5.7	2620	49.2	387	7.3

* Abschlusstest „bestanden“ oder „mit Auszeichnung bestanden“

** Aus dem Kurs genommen, da sie nicht davon profitierten, sowie Personen, die aus Schweden fortzogen, und keinen formellen Abschluss erreichten.

Quelle: Skolverket 2003: 107

Arbeitsmarktintegration: Der Rapport Integration 2002 des staatlichen Integrationsamtes berichtet umfassender über den Verbleib der 13.500 Flüchtlinge (bzw. ihrer Angehörigen), die im Jahr 1997 eine Aufenthaltserlaubnis erhielten (Integrationsverket 2003b: 241f.). Etwa drei Viertel hatten in den ersten drei Jahren in Schweden einen SFI-Kurs besucht und 60 % taten dies auch noch drei Jahre nach ihrer Ansiedlung in der jeweiligen Kommune

(dies ist das Stichdatum, das offenbar gleichbedeutend ist mit der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis). Wie viele die Abschlussprüfung erfolgreich bestanden hatten, ist jedoch nicht bekannt. Im Jahr 2000 war knapp ein Drittel in der Lage, den eigenen Lebensunterhalt zu bestreiten (38 % der Männer, 21 % der Frauen). Dies war ein Fortschritt gegenüber der im Jahr zuvor festgestellten Situation: Von den Einwanderern des Jahres 1995 waren nach drei bis vier Jahren nur 13 % erwerbstätig gewesen. Die Einkommen der erwerbstätigen MigrantInnen waren allerdings sehr gering. Eine Interpretation über eine kausale Wirkung des Besuchs eines Schwedischkurses auf die berufliche und Einkommenssituation ist allerdings nicht möglich.

Ob es sinnvoll ist, den Sprachunterricht als Ganztagsbeschäftigung anzulegen, bleibt in Schweden umstritten. Denkbar wäre auch eine stärkere Integration von Sprachunterricht und beruflichen Ausbildungsbestandteilen oder Tätigkeiten. Eine vergleichende Evaluierung unter-

schiedlicher Unterrichtsformen gibt es bislang nicht. Allerdings können wir – im Kasten – Ergebnisse einer Evaluation eines Pilotprojekts vorstellen, das Sprachunterricht und berufliche Trainings verbindet.

Allgemeine Bewertungen: Anders als in den Niederlanden hat sich in Schweden bislang keine heftige politische Debatte um ein vermeintliches Scheitern des Sprachkurs- und Integrationsprogramms entwickelt. Dessen Ergebnisse erscheinen jedoch nicht radikal verschieden. Ein gutes Drittel derjenigen, die in Schweden einen Sprachkurs begannen, erreichte in etwa innerhalb des vorgesehenen Zeitraums einen erfolgreichen Abschluss. In der groben Tendenz sind die Abbruchquoten in den Niederlanden somit zwar etwas niedriger als in Schweden. Dafür scheint das in Abschlussprüfungen belegte Sprachniveau in Schweden höher zu liegen, auch wenn die in den beiden Ländern angestrebten Sprachniveaus nicht

Beispielhafte Evaluation eines sprachbezogenen Integrationsprojekts

Eine neue Evaluationsstudie von Delander u. a. (2005) untersucht anhand eines sorgfältig konzipierten quasi-experimentellen Forschungsdesigns die Effekte eines schwedischen Pilotprogramms, in dem arbeitslos gemeldete MigrantInnen mit geringen Schwedischkenntnissen im 3-Wochen-Rhythmus alternierend einen Schwedisch-Sprachkurs und ein „employability“-Trainingsprogramm in einem ausgewählten Betrieb besuchen, wobei sie von einem persönlichen Mentor begleitet werden (Teilziele: Arbeitserfahrung sowie Anwendung und Weiterentwicklung der Sprachkenntnisse). Im Gegensatz zu Integrationskursen, die faktisch nur den sprachlichen Lernzuwachs als Erfolgskriterium betrachten, ist das Ziel hier die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt, wobei die Weitervermittlung in reguläre Weiterbildungs- oder Arbeitsmarktprogramme als zweitbeste Option gilt. Da in dieser Studie Angaben zur Aufenthaltsdauer der untersuchten MigrantInnen fehlen, ist dieses Pilotprogramm allerdings nicht unmittelbar mit Integrationskursen vergleichbar, die sich auf neu Zugewanderte konzentrieren.

Die Programmteilnehmer (n = 273) wurden signifikant häufiger und zügiger in eine der angestrebten drei Integrationsoptionen vermittelt als die Mitglieder der bezüglich wichtiger Hintergrundmerkmale vergleichbaren Kontrollgruppe (n = 273). Bei den Analysen, die alleine den Übergang in den ersten Arbeitsmarkt betrachteten, war das Ergebnis weniger eindeutig: Insgesamt blieb der Programmeffekt zwar statistisch unbedeutend. Das Muster im Zeitverlauf (survival-Analyse), kann aber doch insofern positiv gedeutet werden, als im ersten Jahr ab Programmstart zwar nicht teilnehmende Arbeitslose etwas schneller Arbeit fanden, die bis dahin übriggebliebenen aber ab dann wesentlich länger in der „offenen“ Arbeitslosigkeit verharrten als ehemalige Programmteilnehmer (Delander u. a. 2005: 31-34).

direkt vergleichbar sind. Ob generell ein Pflichtprogramm, wie es die Niederlande hatten, oder das offene Angebot in Schweden mehr erreicht, ist somit nicht eindeutig erkennbar. Zu bedenken ist hierbei auch, dass die angestrebten und faktischen Teilnehmerkreise nicht deckungsgleich sind. Unter anderem unterscheidet sich das durchschnittliche Bildungsniveau der KursteilnehmerInnen deutlich; mit etwa drei Vierteln ist in Schweden der Anteil derjenigen mit mindestens 10 Jahren Schulbildung recht hoch.

4. Deutschland

4.1 Integrationspolitische Entwicklungen und Zuwanderung

Bereits seit den 1970er Jahren gibt es in der Bundesrepublik Beratungs- und Sprachkursangebote⁵⁰ für MigrantInnen. Diese waren jedoch nicht Teil einer umfassenden und koordinierten integrationspolitischen Initiative, sie waren auf etliche Träger verstreut und richteten sich jeweils an unterschiedliche Kategorien von Zuwanderern (vgl. Bosswick u. a. 2001). Seit dem 1.1.2005 werden auf Basis des Zuwanderungsgesetzes Integrationskurse für neu einwandernde MigrantInnen und länger in Deutschland lebende AusländerInnen durchgeführt. Diese Kurse bilden den Kern einer neu ausgerichteten und intensivierten Integrationspolitik seitens des Bundes.

Kennzeichnend ist, dass der Bund nun eine zentrale politische Verantwortung übernimmt und eine systematische und koordinierte Politik verspricht. Mit der Neuausrichtung der staatlichen Integrationsförderung gingen große Verschiebungen der föderalen und ministeriellen Zuständigkeiten einher, insbesondere die Bündelung der Integrationsaufgaben beim Bundesministerium des Innern (BMI) und dem neuen Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF).⁵¹ Dabei ist der Bund vor allem für die „Erstförderung nach Einreise und sprachliche Basisqualifikation“ (Beauftragte 2005a: 177) verantwortlich.

AussiedlerInnen, anerkannte Flüchtlinge und andere MigrantInnen werden nun nicht mehr als besondere Gruppen behandelt, für die es jeweils spezifische Programme gibt, sondern als *eine* Zielgruppe von Integrationsmaßnahmen.⁵²

Auf die Festlegung präzise gefasster Zielvorgaben verzichtete das Zuwanderungsgesetz – vor dem Hintergrund keineswegs einheitlicher Vorstellungen über die Hauptziele einer „Integrati-

⁵⁰ In der Repräsentativuntersuchung 2001 für das Bundesarbeitsministerium (BMA 2001: 55) gaben zwischen 36 und 42 % der befragten türkischen, griechischen, italienischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (alte Bundesländern/West-Berlin; 15 Jahre und älter) an, einen oder mehrere Deutschkurse besucht zu haben.

⁵¹ Neben dem federführenden BMI werden zwar weiterhin andere Bundesministerien für Bereiche der auf MigrantInnen ausgerichteten Fördermaßnahmen zuständig sein, aber nun nicht länger entlang der historisch gewachsenen Trennlinie Aussiedler versus ArbeitsmigrantInnen, sondern entlang inhaltlicher Kriterien und ministerieller Fachkompetenzen (Weiterbildung und berufliche Qualifikation etc. beim BMWA, Jugendmigrationsdienste beim BMFSFJ) (Beauftragte 2005a: 175 ff.). Zu weiteren Integrationsaktivitäten des Bundes vgl. Bundesregierung 2005a.

⁵² Auf die Mehrzahl der erwachsenen SpätaussiedlerInnen zielten vormals die durch das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) geförderten Sprachkurse im Rahmen der Arbeitsmarktförderung (damals § 419 ff. SGB III). Über den Garantiefonds Schul- und Berufsbildungsbereich förderte das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) nicht mehr vollzeitschulpflichtige Aussiedler-Jugendliche und junge Erwachsene bis 27 Jahre; aus dem Garantiefonds Hochschulbereich finanzierten das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und z. T. das BMFSFJ (über die Otto-Benecke-Stiftung e.V.) ausgesiedelte AkademikerInnen und GymnasiastInnen. Ausländische Arbeitnehmer und Familienangehörige aus den Anwerbestaaten konnten – ohne Rechtsanspruch – an den durch das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) und die Länder ko-finanzierten Deutschkursen des Sprachverbandes ausländische Arbeitnehmer e.V. (bzw. von 2000 bis zu seiner Auflösung 2003 Sprachverband Deutsch e.V.) teilnehmen. Für Flüchtlinge gibt es (vornehmlich Beratungs-)Angebote, die von den Ländern, Kommunen, Kirchen und freien Trägern angeboten werden. Einen Überblick über die Sprachförderung für Zuwanderer vor 2005, über rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen, Kurstypen und Inhalte sowie zur Leistungsfeststellung bietet ein Gutachten von Maas und Mehlem (2003: 41-72; vgl. auch Schindler/Ryfishch 2004).

on“ von MigrantInnen – und formuliert lediglich, angestrebt werde die „Integration von rechtmäßig auf Dauer im Bundesgebiet lebenden Ausländern in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben in der Bundesrepublik Deutschland“ (Aufenthaltsgesetz § 43). Dem Erwerb der Landessprache wird dabei hohe Bedeutung zugemessen: „Sprache ist der Schlüssel zur Integration“, so Albert Schmid, der Präsident des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF 2005a). Im Kontext der politischen Debatte wird deutlich, dass von den politischen Interventionen Effekte sowohl im Hinblick auf die Arbeitsmarktintegration als auch kulturelle und soziale Integrationsprozesse erwartet werden. So heißt es im Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung optimistisch, der Bund habe „im Zuwanderungsgesetz mit dem Integrationskurssystem die Teilhabechancen von Zuwanderinnen und Zuwandern nachhaltig gestärkt“ (Bundesregierung 2005b: 295).

Die Zuwanderung nach Deutschland hat in den letzten Jahren deutlich abgenommen, bleibt aber beträchtlich. Im Jahr 2003 zogen 601.759 AusländerInnen⁵³ in die Bundesrepublik, der niedrigste Wert seit mehr als einem Jahrzehnt (BMI 2004: 10). Ca. 64.000 Visa für einen Ehegattennachzug wurden im Jahr 2003 erteilt, im selben Jahr wanderten 72.885 Spätaussiedler und Familienangehörige (fast ausschließlich aus den Staaten der ehemaligen Sowjetunion, ca. eine Millionen seit 1995, mit stark sinkender Tendenz) sowie 15.442 jüdische Kontingentflüchtlinge ein. Im Jahr 2003 zogen ferner 98.709 EU-Ausländer, darunter als größte Gruppe 22 % italienische Staatsangehörige, in die Bundesrepublik (BMI 2004: 23, 28). Mit 50.563 Asylantragstellern hat das Ausmaß der Zuwanderung dieser Personengruppe das niedrigste Niveau seit fast zwei Jahrzehnten erreicht; im selben Jahr wurde ca. 1500 Personen politisches Asyl (nach § 16 Grundgesetz) gewährt (BMI 2004: 39, 95). Schließlich sind unter den 2003 registrierten Zugewanderten auch ca. 370.000 lediglich befristet anwesende Arbeitskräfte und ca. 60.000 Studierende enthalten. Die Gruppen, auf die die neu staatliche Integrationspolitik vor allem abzielt – vor allem nachziehende Familienangehörige, Spätaussiedler und Kontingentflüchtlinge – stellen nur ein knappes Viertel der Zuzüge dar.

4.2 Anlage und Ziele der neuen Integrationskurse

Das neue Kursangebot besteht aus einem zweiteiligen Deutschkurs (ein Basis- und ein Aufbausprachkurs à jeweils 300 Stunden) und einem „landes- und staatsbürgerkundlich ausgerichteten“ Orientierungskurs (30 Stunden) (Beauftragte 2005a: 202).⁵⁴ Vom Stundenumfang⁵⁵ her ist der Integrationskurs in Deutschland also in etwa mit den schwedischen und niederländischen Modellen vergleichbar.

Ähnlich wie in den Niederlanden und in Schweden ist die Sprachförderung verknüpft mit einem Beratungsangebot. Neben einer Migrations(erst)beratung sind spezielle Angebote für

⁵³ Als häufigstes Herkunftsland 14 % aus Polen, 9 % aus der russischen Föderation, 6 % aus Staaten des ehemaligen Jugoslawien, 6 % aus der Türkei (BMI 2004: 12).

⁵⁴ Eine zusammenfassende Übersicht zu gesetzlichen Grundlagen, Konzeption, Struktur, Zielen, Teilnehmerkreis und Kursträgern bieten Hauschild (2005) und der Bericht der Integrationsbeauftragten (Beauftragte 2005a: 202-213); speziell zu den Orientierungskursen vgl. die kritische Bewertung der vorgesehenen Konzeption und Inhalte durch Kamhuber und Thomas (2004).

⁵⁵ Der Sprachkurs wird als ganztägiger Unterricht mit höchstens 25 Wochenunterrichtsstunden oder als Teilzeitunterricht mit mindestens fünf Wochenunterrichtsstunden angeboten. Der Kurs soll bei ganztägigem Unterricht nicht länger als sechs Monate dauern (§ 11 Integrationskursverordnung).

Jugendliche und Frauen vorgesehen. Im Unterschied zur jahrzehntelang angebotenen Aussiedlerberatung und der aus dem Gastarbeitersystem hervorgegangenen Ausländersozialberatung ist die neue Migrationsberatung hauptsächlich auf neu zugewanderte MigrantInnen ausgerichtet. Das bedarfsorientierte, auf das Individuum zugeschnittene „Fallmanagement“ durch „Integrationslotsen“ und „Integrationsvereinbarungen“ (vgl. Beauftragte 2005a: 197f.) ähnelt dem niederländischen Modell. Eine direkte institutionelle Verbindung mit den Sprachkursen existiert allerdings nicht. Bislang wird lediglich allgemein formuliert, eine Vernetzung von Integrationskursen, Migrationsberatung, Arbeitsagentur und weiteren sozialen Diensten auf kommunaler Ebene werde angestrebt (ein Überblick findet sich in Beauftragte 2005a: 188-190).⁵⁶

Im Jahr 2005 stehen im Bundeshaushalt 208 Millionen Euro für die Finanzierung der Integrationskurse zur Verfügung. Der Gesamtetat beruht dabei auf einem veranschlagten Stundensatz von 2,05 Euro pro Teilnehmer (Integrationskursverordnung 2004: 2), also ca. 1.290 Euro pro Integrationskurs und TeilnehmerIn – deutlich weniger als in den Niederlanden und Schweden. Von Teilen der teilnahmeberechtigten und freiwilligen (s. u.) Kursteilnehmern werden die Kurse mit 1 Euro pro Stunde mit finanziert.

Zielgruppe der Integrationskurse sind primär neu zugewanderte Personen mit dauerhafter Aufenthaltsperspektive. Der Rechtsanspruch auf Erstförderung, insbesondere auf Teilnahme an einem staatlich finanzierten Sprachkurs, wurde über die in dieser Hinsicht bisher privilegierten Spätaussiedler, Asylberechtigten und Kontingentflüchtlinge hinaus auf andere Migrantengruppen erweitert: Unter anderem wird die bislang nicht systematisch berücksichtigte, aber zahlenmäßig überaus relevante Gruppe der nachziehenden Familienangehörigen in ein Kursangebot einbezogen. Die wichtigste vom Gesetzgeber vorgebrachte Begründung für die Definition der Zielgruppe der Kurse ist neben einer dauerhaften Bleibeperspektive ein vermuteter „Integrationsbedarf“ (§44 AufenthG). Dieser wird z. B. in der Regel nicht bei hoch qualifizierten ZuwanderInnen angenommen (Beauftragte 2005a: 206; § 4 Integrationskursverordnung). Des Weiteren bleiben Asylsuchende und Flüchtlinge ohne gesicherten Aufenthaltsstatus von der Integrationsförderung ausgenommen (Beauftragte 2005a: 204ff.), obwohl sie zum Teil längerfristig oder dauerhaft bleiben werden und ein früher Erwerb von Deutschkenntnissen nicht minder sinnvoll als bei anderen Neuankömmlingen wäre. Ferner haben EU-Bürger und vor 2005 eingewanderte Drittstaatenangehörige keinen Rechtsanspruch. Ihnen steht es frei, bei entsprechenden Kapazitäten und einer Kostenbeteiligung an einem Integrationskurs teilzunehmen. Sozialhilfe- oder Arbeitslosengeld-II-Empfänger können jedoch zu einer Teilnahme verpflichtet werden (Beauftragte 2005a: 208f.).⁵⁷

Pro Jahr wird von ca. 138.000 teilnehmenden Neuzuwanderern und ca. 56.000 bereits in Deutschland lebenden AusländerInnen ausgegangen (Beauftragte 2005a: 204). Im ersten Halbjahr 2005 haben bundesweit 65.000 neu Zugewanderte und 75.000 länger Ansässige einen der

⁵⁶ Einen ersten Überblick über integrationspolitische Maßnahmen von Kommunen, freien Trägern, Migrantenorganisationen, Religionsgemeinschaften und Stiftungen soll die „Bundesweite Erhebung zu Integrationsaktivitäten“ (BAMF 2005b) bieten. Wegen fehlender Angaben zur Definition und Anzahl der (tatsächlich) befragten „Akteure“ sind die Ergebnisse jedoch wenig aussagekräftig. Zur Konzeption und institutionellen Umsetzung exemplarischer kommunaler Integrationsmaßnahmen in Hessen vgl. auch Will und Bosswick 2002.

⁵⁷ So wurden bis Oktober 2005 10.000 AusländerInnen ohne Rechtsanspruch zur Teilnahme am Kurs verpflichtet (Beauftragte 2005b: 19).

bisher 4.290 angelaufenen Integrationskurse begonnen bzw. sich dafür angemeldet (BMI 2005).⁵⁸

Im Sinne der sozialpolitischen Leitlinie des ‚Förderns und Forderns‘ korrespondiert mit den Ansprüchen auf diese so genannte Erstförderung eine Verpflichtung zur Teilnahme (Beauftragte 2005a: 207f.). Inwieweit die prinzipiell möglichen aufenthalts- oder sozialrechtliche Sanktionen bei Nichtteilnahme tatsächlich verhängt werden, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht absehbar.

Deutschland: Programmmerkmale

- Laufzeit: seit Anfang 2005, Vorläuferprogramme („Gesamtsprachkonzept“)
 - Zielgruppe: neu zugewanderte Erwachsene mit dauerhafter Aufenthaltsperspektive, aufgrund vieler Ausnahmen de facto etwa ein Viertel der internationalen MigrantInnen
 - Teilnahme verpflichtend; freiwillige Teilnahme über die Zielgruppe hinaus unter Umständen möglich
 - Ziel: verbesserte gesellschaftliche Teilhabe
 - Integrationskurs besteht aus: Sprachkurs (600) Stunden + Orientierungskurs (30 Stunden)
 - angelegt auf 6 Monate (bei Vollzeitkurs)
 - Kursinhalt: Sprachvermittlung (Schwerpunkt) + Gesellschaftskunde
 - bundesstaatliche Verantwortung + Finanzierung
 - Durchführung durch öffentliche und private Träger
-

Integrationskurse sollen laut Zuwanderungsgesetz „die Ausländer an die Sprache, die Rechtsordnung, die Kultur und die Geschichte in Deutschland heranzuführen“ (§ 43). Als Ziel der Integrationskurse nennt das BAMF „die Förderung der Eingliederung im Sinne gesellschaftlicher Teilhabe und Chancengleichheit. Dabei sind ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache der Schlüssel zur Integration. Gleichzeitig sind auch Kenntnisse über das gesellschaftliche, kulturelle und wirtschaftliche Leben unerlässlich, um sich in der neuen Umgebung zurecht zu finden.“⁵⁹ Konkretes Ziel der Deutschkurse ist der Erwerb ‚ausreichender Sprachkenntnisse‘, im Sinne der ersten Stufe der selbstständigen Sprachverwendung (B 1) auf der Skala des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER) (s. Anhang).⁶⁰ Demnach sollten Zuwanderer nach Abschluss des Kurses in der Lage sein, sich im täglichen Leben in ihrer Umgebung selbständig zurechtzufinden, entsprechend ihrem Alter und Bildungsstand ein Gespräch zu führen und sich schriftlich auszudrücken.⁶¹ Diese Formulierung scheint mehr als die Vermittlung einfacher Grundkenntnisse zu implizieren, eine gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe ist mit Deutschkenntnissen auf dem B1-Niveau aber ebenso schwer vorstellbar wie die Ausübung anspruchsvollerer beruflicher Tätigkeiten.

⁵⁸ In Berlin nahmen etwa im Juni 2005 1.093 Neuzuwanderer und 4.913 „Bestandsausländer“ an Integrationskursen teil (tageszeitung vom 17.8.05, S. 22).

⁵⁹ vgl. http://www.bamf.de/template/index_integration.htm

⁶⁰ Dass dieses Ziel nicht für alle realistisch sein wird, wurde in der Konzeption der Sprachkurse insofern berücksichtigt, als beim Kurstyp mit langsamem (versus mittlerem und schnellem) Lerntempo „voraussichtlich [nur] das Niveau A2 oder gegebenenfalls auch höher als A2“ als erreichbar eingeschätzt wird (BAMF 2005c: 8).

⁶¹ vgl. http://www.zuwanderung.de/3_prognosen.html sowie § 3 Integrationskursverordnung.

Das BAMF ist als zentrale Behörde (inklusive der in Außenstellen des Bundesamtes tätigen Regionalkoordinatoren) für die Durchführung der Integrationskurse verantwortlich, d. h. für die formale und inhaltliche Konzeption der Kurse, die Zulassung der Kursträger, die Verwaltung und Vergabe der Mittel. Kursträger können sowohl private Sprachschulen als auch öffentliche Einrichtungen wie die Volkshochschulen oder Wohlfahrtsverbände sein.

Eine weitere Neuerung des Zuwanderungsgesetzes ist, dass eine Evaluierung der Integrationskurse gesetzlich festgelegt wurde. So soll am 1.7.2007 dem Bundestag ein Evaluationsbericht vorgelegt werden (§ 43 Abs. 5 AufenthG; Beauftragte 2005a: 212). In der Veröffentlichung des BAMF zum Konzept der Integrationskurse heißt es hierzu, die wissenschaftliche Begleitung diene u. a. „der Evaluation und Bewertung der Erreichbarkeit der Lernziele im Rahmen der vorgegebenen Stundenkontingente“ (BAMF 2005c: 26). Die zum 19.8.2005 erfolgte öffentliche Ausschreibung der Evaluation der Integrationskurse macht dagegen deutlich, dass es sich um eine prozessbegleitende, formative Evaluation handeln wird. „Evaluiert werden sollen die Integrationskurse (Methodik-Didaktik), die Organisation bei den beteiligten Behörden und den Kursträgern, sowie die Finanzierung.“ (Beschaffungsamt des BMI 2005: Punkt 2) Zwar heißt es an anderer Stelle: „Auch die längerfristigen Wirkungen sollen untersucht bzw. aufgezeigt werden.“ (Beschaffungsamt des BMI 2005: Punkt 14) Die genannten Untersuchungsschwerpunkte sowie vorangegangene Diskussionen in der Bewertungskommission der Integrationskurse⁶² machen aber deutlich, dass eine echte Wirkungsanalyse im Sinne einer summativen Evaluation, die die vermittelte Sprachkompetenz in den Blick nimmt, bis 2007 möglicherweise nicht realisiert werden wird. Damit wird eventuell darauf verzichtet, frühzeitig eine umfassende Wirkungsanalyse vorzusehen und zumindest vorläufig eine Politiktradition fortgesetzt, die nicht nach präzisen Analysen der Ergebnisse politischer Maßnahmen fragt.⁶³

4.3 Charakterisierung vorliegender Evaluationen und Berichte über frühere Kursangebote

Zumindest einige Erkenntnisse aber liegen über die in den vorangegangenen Jahrzehnten angebotenen Sprachkurse vor – wenn auch keine systematische und kontinuierliche Forschung zur Effektivität des Kursangebots stattfand.⁶⁴ Vorliegende Berichte, die sich mit Sprachförderangeboten befassen, wurden von staatlichen Zuwendungsgebern entweder in Auftrag gegeben oder von staatlichen Stellen wie z. B. dem Amt der Stuttgarter Integrationsbeauftragten (Landeshauptstadt Stuttgart 2003) selbst verfasst. Nach unserem Kenntnisstand gibt es keine von Wissenschaftlern selbst initiierte Studie zum gesteuerten Spracherwerb in Deutschkursen

⁶² So heißt es auf S. 6 des Protokolls der konstituierenden Sitzung der Bewertungskommission: „In der anschließenden Diskussion wurde festgestellt, dass wegen des relativ kurzen Erhebungszeitraums eine Erfolgskontrolle der Integrationskurse selbst nicht möglich sein wird“ (BAMF 2005d).

⁶³ Dies gilt etwa für die umfassenden Integrationsangebote für Spätaussiedler. Bemerkenswert ist auch, dass Ende der 1990er Jahre für eine Untersuchung der Sprachkurse etliche Grundinformationen erst durch eine eigens in Auftrag gegebene Trägerbefragung erhoben werden mussten, da sie nicht Bestandteil der Erhebung und Weiterleitung von Geschäftsstatistiken an die öffentlichen Zuwendungsgeber waren (vgl. Social Consult 1998).

⁶⁴ Im Bereich der Förderung der Arbeitsmarktintegration sei hier auf die Studie des IAB (Koller 1995) zu Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen des Arbeitsamtes für Spätaussiedler verwiesen – eine in der Forschung zu Wirkungen deutscher Integrationspolitiken immer noch einmalige Studie.

für MigrantInnen. Im Folgenden werden ausgewählte Ergebnisse einer Studie des Beratungsunternehmens Social Consult GmbH (1999) sowie relevante Informationen aus einer Veröffentlichung zu den Modellprojekten des „Gesamtsprachkonzepts“, dem Vorläufermodell der jetzigen Integrationskurse,⁶⁵ vorgestellt (Bechmann 2003).

Andere, hier nicht berücksichtigte Berichte befassen sich zwar mit Kursen zur Integration von MigrantInnen, nicht aber mit dem Erwerb deutscher Sprachkenntnisse. So existieren mehrere Berichte über Varianten freiwilliger, in der jeweiligen Muttersprache durchgeführter Kurse zur Erstorientierung für neu zugewanderte Erwachsene (mit zwischen 30 und 50 Unterrichtsstunden). Derartige Kurse streben etwa eine verbesserte Alltagsorientierung (Benutzung des öffentlichen Nahverkehrs, Behördenzuständigkeiten, Krankenversicherung etc.) und die Einführung zu anschließenden Deutschkursen an. Darüber hinaus werden sie auch als eine symbolische Geste des Willkommens seitens der Aufnahmegesellschaft verstanden. Veröffentlichungen zu den Münchner (Landeshauptstadt München 2003), Frankfurter (Büttner u.a. 2004) und nordrhein-westfälischen (Gruber 2004) Modellprojekten gehen auf das Kurskonzept und z. T. auf die Lebenssituation der Teilnehmer, deren Zufriedenheit mit dem Angebot sowie auf die Erfahrungen der Lehrkräfte ein. Eine vergleichbare Ausrichtung hat die Evaluation der sozialkundlichen Kurse für länger ansässige bzw. an einer Einbürgerung interessierte Migranten in Nürnberg (Wolf/Heckmann 2003). Außerdem liegt eine Studie von Gereke und Srur (2003) zu 20-stündigen BMA-Integrations(beratungs)kursen für Frauen vor, die für den hier interessierenden Zusammenhang ebenso wenig relevant ist.

Die bisher größten Studien zu Sprachkursen für MigrantInnen sind zwei Gutachten von Social Consult aus den Jahren 1998 und 1999, die im Auftrag des BMFSFJ und des BMA die Kurse für Spätaussiedler auf der einen, und für ausländische Arbeitnehmer auf der anderen Seite untersuchten. Allerdings beinhaltet nur der Bericht über die Kurse für AusländerInnen (Social Consult, 1999) Aussagen zur Wirkung der Kurse auf die Deutschkenntnisse der Teilnehmerinnen und Teilnehmer.

Die Studie zu den Spätaussiedlerkursen hatte eine „Bestandsaufnahme des bestehenden Systems der Sprachförderung für Spätaussiedler in Deutschland“ zum Ziel. Neben der zusätzlichen Beschreibung „außerschulische[r] Sprachkurse für die deutschen Minderheiten in Russland und Kasachstan“ (Social Consult 1998: 11) gibt der auf einer Trägerbefragung beruhende Berichtsteil zwar vor allem einen Überblick über die Organisation und Durchführung der unterschiedlichen Sprachkurstypen (z. B. Lernniveaus der angebotenen Kurse, Zielsetzungen der

⁶⁵ Erstmals wurden hier im Gegensatz zur vorherigen Aufspaltung nach unterschiedlichen Migrantengruppen Kurse für SpätaussiedlerInnen und AusländerInnen angeboten. Einer der wesentlichen Unterschiede zwischen Gesamtsprachkonzept und Integrationskursen sind die bei Ersterem noch vorgesehenen 75 Stunden sozialpädagogischer Betreuung – ein Aspekt der Integrationsförderung, der nun eher durch die Migrationserstberatung der Wohlfahrtsverbände abgedeckt wird.

Kurse, Einsatz diverser Sprachtests, Qualifikation und Anstellungsverhältnisse des Lehrpersonals), nicht aber zu Lernfortschritten oder erreichten Lernniveaus.⁶⁶

4.4 Ergebnisse früherer Sprachkurse

Die **Social-Consult-Studie (1999)** zu **Deutschkursen für AusländerInnen** ist die bisher einzige Studie in Deutschland, die mit standardisierten Messinstrumenten Lernfortschritte untersuchte. Gemessen wurden das „sprachliche Eingangs- und Ausgangsniveau der Teilnehmer eines Kurses als auch ihre sprachlichen Niveauunterschiede untereinander“ für eine annähernd repräsentative Stichprobe der TeilnehmerInnen (je nach Teilstest $n = 232$ bis $n = 496$) an derartigen Sprachkursen für ausländische ArbeitnehmerInnen (36, 43).⁶⁷ Daneben wurden Befragungen von im Jahr 1997 „aktuellen“ und ehemaligen Teilnehmern sowie der Kursträger und -leiter durchgeführt.

Ein methodischer Nachteil des Untersuchungsaufbaus ist, dass Verbesserungen bzw. Verschlechterungen nur pauschal angegeben wurden. Weder wurden Abstufungen eingeführt, noch die gemessenen Ausgangs- und Endniveaus auf extern festgelegte Lernstandards bzw. Lernziele wie die des Goethe-Instituts bezogen, so dass letztlich nicht nachvollziehbar ist, wie sehr sich Sprachkenntnisse verbesserten. Das gewählte Forschungsdesign verzichtete ferner auf die quasi-experimentelle Konstruktion einer Kontrollgruppe aus Nicht-Teilnehmern, wodurch man den Effekt dieses gesteuerten im Gegensatz zu ungesteuertem Zweitspracherwerb hätte bestimmen können. Allerdings erfolgte in der Datenanalyse der Sprachtests eine relativ differenzierte Betrachtung der Kursteilnehmer (auch unter Verwendung multivariater Analysemodelle), so dass zumindest prinzipiell die Frage beantwortet werden konnte, welche Teilnehmergruppen mehr als andere von dem Sprachkurs profitierten.

Der individuelle Sprachzuwachs wurde gemessen, indem in allen Kursen Tests erstmalig „etwa zwei Wochen nach Beginn eines Kurses“ und die Testwelle 2 „in den beiden letzten Wochen vor Ende des Kurses“ (35) durchgeführt wurden. Da es sich aber zu 25 % um Allgemein- und zu 75 % um Intensivkurse handelte (45), variierte die Zahl der unterrichteten Stunden (die Dauer des „treatments“) zwischen 80 und 280 – war also in beiden Fällen wesentlich geringer als bei den neuen Integrationskursen. Ein Hauptergebnis der Untersuchung war, dass ein Leistungszuwachs im Laufe dieser Sprachkurse zwar üblich war (200f.), aber keine Selbstverständlichkeit darstellte. Am Ende der Kurse schnitten im C-Test, einem fünfteiligen Lückentest mit je 20 Lücken, nur 77,6 % besser ab als im Eingangstest, beim Hörtest waren es 54 % (189f.). Daneben gab es relativ hohe Quoten von festgestellten Rückschritten (je nach Test zwischen einem Zehntel und einem Fünftel der Testteilnehmer), die die Autoren

⁶⁶ Solche Schlussfolgerung ließen Inhalt und Aufbau der Befragung der Träger von vornherein nicht zu: Teilnehmerbezogene Daten zu den 14.032 Personen, darunter 82,3 % Spätaussiedler, die an den SGB III-Sprachkursen zum Befragungszeitpunkt teilnahmen (Social Consult 1998: 64ff.), wurden bei den einzelnen Trägern aggregiert erhoben und durch Social Consult auf dieser Basis zu Durchschnittswerten zusammengefasst. Eine statistische Analyse mit Individualdaten war folglich nicht möglich, so auch keine Verknüpfung individueller Eigenschaften etwa mit dem Abschneiden in einer abgelegten Abschlussprüfung. Da in diesem Zeitraum die Kontrolle des Lernerfolgs noch wenig standardisiert war, wäre ohnehin unklar geblieben, ob gleiche Noten in Abschlusszeugnissen oder vom Kursträger selbst konzipierte Zertifikate als Leistungsnachweise vergleichbar gewesen wären.

⁶⁷ Wenn nicht anders vermerkt, beziehen sich im Folgenden alle Seitenangaben auf Social Consult (1999).

damit erklärten, dass einige Teilnehmer insbesondere den zweiten Test „nicht ernst genommen“ und „nicht entsprechend ihrem Können“ bearbeitet hätten, dass die Testinstrumente nicht sensibel genug kleinere Verbesserungen messen würden oder erworbenes Wissen sich zunächst „konsolidiere“ und nicht vermehre (189, 192).

In den Analysen von Social Consult zum Einfluss von Personen- und Kurseigenschaften auf das erreichte Sprachniveau wurden nur wenige wirksame Determinanten ausfindig gemacht.⁶⁸ Dass das Testergebnis zum ersten Messzeitpunkt, also die bereits bei Kursbeginn vorhandenen Deutschkenntnisse, eine sehr hohe (hier mit Abstand die höchste) Vorhersagekraft für das Ergebnis bei ein und demselben Test zum späteren Messzeitpunkt hat, ist prinzipiell zu erwarten. Bemerkenswert ist, dass Teilnehmer mit anfänglich niedrigen Kenntnissen in sehr unterschiedlichem Maß dazulernten, während die Mehrheit der Besseren verlässlicher Fortschritte machte (die Streuung der Testwerte beim zweiten Test war bei dieser Personengruppe geringer). Unerwartet ist, dass die Anzahl der zwischen den Testwellen erhaltenen Unterrichtsstunden nur einen kleinen (wenn auch wohl signifikanten⁶⁹) positiven Einfluss hatte. Dass die Stundenanzahl keinen stärkeren Einfluss hatte und die Lernfortschritte sehr unterschiedlich waren, kann als Ergebnis einer relativ ineffizienten Kompetenzvermittlung gedeutet werden. Dies mag auch mit der hinsichtlich des Anfangsniveaus zu heterogenen Zusammensetzung der Kursteilnehmer insbesondere in Anfängerkursen zusammenhängen (89, 193).

Wer bereits eine andere Fremdsprache beherrschte, machte größere Fortschritte (197). Dabei ist zu vermuten, dass weitere Fremdsprachenkenntnisse mit höherer Bildung korrelieren – ein Personenmerkmal, das nicht mit ins Analysemodell aufgenommen wurden. Keine Auswirkungen auf den Kompetenzzuwachs, also den relativen Fortschritt unabhängig vom absoluten Ausgangs- und Endniveau, hatten Alter⁷⁰, Geschlecht, Nationalität, Aufenthaltsdauer, Einreisealter⁷¹ und vorangegangene Deutschkurse. Überraschend ist, dass entgegen gängigen Annahmen über linguistische Distanzen zwischen Erst- und zu erwerbender Fremdsprache die Nationalität, also Muttersprache, nicht relevant war.

Dass beim Lernzuwachs die Aufenthaltsdauer keine Rolle spielte, wurde von den Social Consult-Mitarbeitern positiv gedeutet: Bei vielen Migranten mit längerer Aufenthaltsdauer verbessern sich die Sprachkenntnisse nach den ersten Jahren im Aufnahmeland nicht mehr kontinuierlich (vgl. Haug 2005: 278f.; van Tubergen 2005: 1445). Die Sprachkompetenzen sind „fossiliert“, d. h. sie haben sich durch ungesteuerten Spracherwerb im Alltag auf einem bestimmten Niveau eingependelt (Maas/Mehlem 2003: 35). Immerhin konnten die Deutschkurse diese Fossilierung insoweit aufbrechen (Social Consult 1999: 199), als die länger

⁶⁸ Eine vertiefende methodische Bewertung dieser Studie war nicht möglich, da der dazugehörige Methodenband weder in öffentlichen Bibliotheken noch im BMFSFJ verfügbar war. Ohne den nicht verfügbaren Methodenband bleibt die Darstellung dieser Ergebnisse unzulänglich. So ist lediglich zu vermuten, dass in Tab. 93 mit „Verbesserung der Vorhersage in Prozent“ pro angegebener Prädiktorvariable die relative Vergrößerung von R^2 , die aufgeklärte Varianz, gemeint ist, wenn die entsprechende Variable in die Regressionsanalyse aufgenommen wurde. Sowohl die absolute Größe von R^2 als auch die Regressionskoeffizienten selbst fehlen.

⁶⁹ Der Einfluss nicht in die tabellarische Darstellung aufgenommener Ergebnisse war vermutlich statistisch nicht signifikant.

⁷⁰ Im Gegensatz zu diesem eher überraschenden Befund gaben in einer Untersuchung zu Frankfurter Sprachkursen über 45-Jährige deutlich häufiger an, dass sie dem Unterricht nicht leicht hätten folgen können (ISS 2004: 51).

⁷¹ Die Tatsache, dass das Einreisealter sich nicht auswirkte, könnte daran liegen, dass nur wenige der Beteiligten als Kinder oder Jugendliche eingereist waren und Unterschiede zwischen z. B. 18- oder 38-jährigen Einwanderern nicht mehr schwer wiegen.

Ansässigen im gleichen Umfang Fortschritte machten wie Neuankömmlinge. Es ist also durchaus aussichtsreich, auch vor längerer Zeit Eingewanderte in Sprachkurse einzubeziehen.

Über eine längerfristige Wirkung der Sprachkurse liegen nur vereinzelte Erkenntnisse vor. Die Befragung von damals aktuellen Teilnehmern und solchen, die den Kurs zwei Jahre zuvor beendet hatten, förderte kaum Unterschiede zu Tage. So waren von den ehemaligen KursteilnehmerInnen 25 % erwerbstätig, gegenüber ca. 20 % der aktuellen TeilnehmerInnen (142). In beiden Gruppen bezeichneten sich 43 % als Hausfrau bzw. -mann. Bezüglich der subjektiven Bewertung von Integrationsprozessen fällt auf, dass die „ehemaligen“ Kursteilnehmer weniger optimistisch als die „aktuellen“ waren, dass bessere Deutschkenntnisse die Erwerbchancen erhöhen – nur 50 % im Vergleich zu 70 % bejahten dies uneingeschränkt (ebenda: 143). Offensichtlich hatten sie nicht durchweg positive Erfahrungen gemacht.

Mit der in diesem Jahrzehnt einsetzenden Weiterentwicklung von Sprachtests⁷² ergibt sich erst allmählich die Möglichkeit, erreichte Sprachniveaus präziser anzugeben. So werden von Bechmann (2003) und Maas u. a. (2004: 121f.) in Bezug auf die prozessbegleitende **Evaluation des Gesamtsprachkonzeptes**⁷³ (vgl. auch Fußnote 65) durch die Forschungsgruppe Fokus⁷⁴ zumindest die Leistungstests benannt, die nach den 600 Unterrichtseinheiten erfolgreich bestanden wurden: In diesem Vorläufermodell der neuen Integrationskurse bestanden 90 % einen Test, davon 40 % A1, 40 % A2, 10 % Zertifikatsstufe B1 (Bechmann 2003: 49).⁷⁵ Auch wenn hier die bei Kursbeginn vorhandenen Sprachkenntnisse nicht berücksichtigt wurden, unterstreichen diese Angaben, dass das Erreichen des B1-Niveaus für einen Großteil der Kursteilnehmer nicht realisierbar war.

⁷² Das „Zertifikat Deutsch“, das dem in den neuen Integrationskursen angestrebten Niveau B1 (in Anlehnung an den Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen des Europarats [GER]) entspricht, gab es zwar in einer Vorläuferform schon seit 30 Jahren, es wurde in den Sprachkursen für Ausländer und Aussiedler aber selten als Abschlussprüfung durchgeführt (Social Consult 1998: 69, Social Consult 1999: 175). Noch seltener war das bei dem auf einem niedrigeren Niveau angesetzten „Grundbaustein zum Zertifikat Deutsch“ (heute A2) der Fall. Hierfür sowie erstmalig für das erste Lernniveau der elementaren Sprachbeherrschung (A1) wurden vom Goethe Institut erst 2004 neue Tests (1-z, 2-z) eingeführt (Maas/Mehlem 2003: 64, 68; E-mail von Gabriele Gauler, Goethe Institut). Die vorliegenden Einstufungs- und Abschlusstests eignen sich aber immer noch nicht für eine Messung der Lernfortschritte anhand der gängigen Kompetenzstufen des GER bzw. des Goethe Instituts, insbesondere bezüglich derjenigen, die bei Kursende deutlich unter- oder oberhalb des Leitziels B1 abschneiden (vgl. BAMF 2005d: 5).

⁷³ Der Bericht über die Gesamtsprachkonzept-Kurse der Stadt Frankfurt (ISS 2004) hatte keine Evaluation der erreichten Sprachniveaus zum Ziel, sondern behandelt die Kurskonzeption, deren fachliche und verwaltungstechnische Umsetzung und die Akzeptanz und Zufriedenheit der Teilnehmer.

⁷⁴ Der eigentliche Evaluationsbericht von Fokus ist seit der Auflösung des Sprachverbandes nicht mehr zugänglich.

⁷⁵ Ähnlich dürftig sind die Angaben zu den erreichten Sprachniveaus im Bericht über die „Integrationskurse 2002 für bleibeberechtigte Ausländerinnen und Ausländer“ in Stuttgart (Landeshauptstadt Stuttgart 2003): Dort bestanden von den 184 Teilnehmern des Aufbaukurses ca. 60 % das Niveau A1, 22 % das Niveau A2. Der Aufbaukurs umfasste 75-100 Unterrichtsstunden und schloss an einen Grundkurs à 150 Unterrichtseinheiten an (ein Sprachkurs, der verzahnt mit einem Orientierungskurs war und durch individuelle Fördergespräche begleitet wurde).

5. Exkurs: Gender-Aspekte bei der Teilnahme an Integrationskursen

Ein in der öffentlichen Debatte häufig thematisierter Aspekt ist das vermeintliche Problem, Frauen, insbesondere Mütter von jungen Kindern, in Sprachkurse und weitere Integrationsangebote einzubeziehen. Tatsächlich wiesen in allen drei hier betrachteten Ländern Frauen zumeist überdurchschnittliche Beteiligungsquoten auf. So waren in Deutschland im Jahr 2004 in den vom Bund finanzierten Sprachkursen 72 % der TeilnehmerInnen Frauen. Eine ähnliche Überrepräsentation von Frauen (zwei Drittel oder mehr) war auch schon in den Vorjahren typisch, so bei den Sprachverbandskursen für AusländerInnen (Social Consult 1999: 44), den Stuttgarter Integrations-/Sprachkursen (Landeshauptstadt Stuttgart 2003) und auch bei den Pilotprojekten zum Gesamtsprachkonzept (Schleswig-Holstein o.J.; ISS 2004). Wie eine Veröffentlichung des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein zu Gender-Aspekten zeigte, waren in den in Schleswig-Holstein durchgeführten Modellkursen des Gesamtsprachkonzepts 62 % Frauen, während dort nur 48 % aller AusländerInnen 2003 Frauen waren.

Zum Teil mag dies daran liegen, dass die überwiegende Mehrheit der als Ehepartner Eingereisten Frauen sind – im Jahr 2003 waren 66 % der 58.169 Personen, die als EhegattInnen ein Einreisevisum nach Deutschland erhielten, weiblich (vgl. BMI 2004: 87, Tab. 25, eigene Berechnung). Unter den 2003 zuziehenden Spätaussiedlern allerdings war das Geschlechterverhältnis mit 52 % Frauen (Bundesverwaltungsamt 2003; eigene Berechnung)⁷⁶ ausgeglichener. Insgesamt ist der Schlussfolgerung der Schleswig-Holsteinischen Studie zuzustimmen, wonach „ein größeres Augenmerk auf die Teilnahmequote von Männern mit Migrationshintergrund gelegt werden sollte“ (Schleswig-Holstein o.J.: 10).

Bei den Kursergebnissen in Deutschland und Schweden zeigten sich keine gravierenden Unterschiede zwischen den Geschlechtern. Die Regioplan Studie (2002: 106) untersuchte in den Niederlanden für mehrere Teilabschnitte des Integrationsprogramms den Zusammenhang zwischen Geschlecht (sowie Bildung und Einwandererkategorie) und z. B. der Teilnahme am Abschlusstest. Erhebliche Unterschiede zwischen Männern und Frauen wurden zwar nicht für den (allerdings ja wenig verlässlichen) Einstufungs-, aber für den Abschlusstest konstatiert. Neuzuwanderinnen scheinen unter denjenigen überrepräsentiert zu sein, die nicht weiter als bis Niveau 0 kommen, aber auch unter denjenigen, die mindestens Niveau 3 erreichen (Regioplan, 2002: 106f.). Hier liegt die Vermutung nahe, dass die Gruppe der Frauen im Vergleich zu Männern etwa hinsichtlich ihrer bildungsbezogenen Eingangsvoraussetzung in sich stärker polarisiert war.

Einige Anzeichen sprechen dafür, dass Männer in stärkerem Maß durch die Ausübung einer Erwerbstätigkeit vom Besuch eines Sprachkurses abgehalten werden.⁷⁷ Wenn Erwerbstätigkeit das Ziel der Intervention ist, könnte man argumentieren, dass dies hier ohne die systematische

⁷⁶ <http://www.bva.bund.de/imperia/md/content/abteilungen/abteilungiii/iiist/14.pdf>

⁷⁷ In der Repräsentativuntersuchung des BMA (2001: Tab. 9.10) gab jeder vierte Mann, aber noch nicht mal jede zehnte Frau an, dass sie in der Vergangenheit lieber Geld verdient hätten, als einen Deutschkurs zu besuchen.

Sprachförderung erreicht wurde. Allerdings könnte dies gleichbedeutend sein mit der Ausübung einfacher Tätigkeiten, die mit geringen Sprachkenntnissen zugänglich sind, während andere Möglichkeiten versperrt bleiben.

6. Bilanz und Ausblick

6.1 Konzeption und Hauptcharakteristika der Integrationskurse

Sowohl in Deutschland als auch in den Niederlanden und Schweden wurden in den letzten Jahren in vieler Hinsicht ähnliche **Programme** zur Unterstützung der Integration von MigrantInnen in die jeweiligen Gesellschaften aufgelegt: In allen drei Ländern finanziert die Regierung Programme, deren Kern jeweils Sprachkurse im Umfang von in der Regel etwa 500 bis 600 Kursstunden sind. Die bereit gestellten finanziellen Mittel unterscheiden sich in den drei Ländern deutlich (zwei bis zehn Euro pro Stunde und Teilnehmer). Innerhalb dieser Kurse oder als Ergänzung sind gesellschaftskundliche Unterrichtskomponenten vorgesehen, die aber einen sehr beschränkten Umfang haben und deren Inhalte und Lernerfolge in der Evaluierung und der öffentlichen Diskussion wenig Beachtung finden. Die Sprach- und Orientierungskurse werden ergänzt durch Beratungsangebote, deren Ziel es ist, Kontakte zu unterschiedlichen Institutionen zu vermitteln und Wege in den Arbeitsmarkt zu erleichtern.

Zielgruppe der umfassenden, verpflichtenden Integrationskurse sind in Deutschland und (bis 2005) in den Niederlanden primär neu eingetroffene MigrantInnen. Allerdings werden einzelne Einwanderergruppen aufgrund ihres Rechtsstatus, eines als gering angenommenen Bedarfs an Integrationsförderung oder eines vorgeblich lediglich befristeten Aufenthalts ausgenommen. Im Ergebnis werden daher nur ein Teil der neu eingetroffenen Zuwanderer einbezogen und zwar meist allenfalls ein Drittel. Schweden bietet prinzipiell allen AusländerInnen mit einer Aufenthaltserlaubnis Sprachkurse an; anders als in Deutschland und den Niederlanden ist hier die Teilnahme nicht verpflichtend und auch nicht auf ein bestimmtes Kursvolumen begrenzt, sondern es besteht ein Anspruch auf derartige Bildungsangebote. Im Vergleich der dargelegten Ergebnisse sind die hieraus resultierenden Unterschiede der Teilnehmerkreise zu berücksichtigen. Mittelfristig könnte in Deutschland bei weiter sinkenden Zuzugszahlen zudem das freiwillige Angebot für länger ansässige AusländerInnen – im Sinne einer „nachholenden Integration“ – an Bedeutung gewinnen.

Die Kursprogramme sind Ausdruck einer erhöhten Bewertung des Erwerbs der Sprache des Einwanderungslandes. Sie repräsentieren darüber hinaus den Willen, seitens des Staates gezielter und in veränderter Form zu intervenieren, um die kulturelle und strukturelle Integration von MigrantInnen zu verbessern. Der Staat übernimmt dabei finanzielle und organisatorische Verpflichtungen, wodurch unter Umständen das verfügbare Angebot an Sprach- und anderen Kursen erhöht und die Grundlage einer Integrationspolitik durch die frühere und genauere Erfassung der vorhandenen Kompetenzen der Einzelnen potenziell verbessert wird (so z. B. Böcker 2004 für die Niederlande).

Von den MigrantInnen werden ihrerseits eigene Anstrengungen und Engagement erwartet, und dieser Erwartung wird teilweise mit der Verpflichtung zur Teilnahme am Integrationskurs Nachdruck verliehen. Charakteristisch für die Integrationspolitik aller drei hier untersuchten Länder ist, dass Interventionen – ähnlich wie in anderen sozialpolitischen Feldern – vor allem auf die Individuen und deren Fähigkeit und Willen zur Finanzierung ihres Lebensunterhalts

zielen. Indem die teilnehmenden Individuen mit vor allem sprachlichen Fähigkeiten ausgestattet werden, soll deren Integration in den Arbeitsmarkt erreicht, oder zumindest verbessert werden. Diffusere Erwartungen richten sich daneben auf soziale und kulturelle Integrationsprozesse, also intensivierete Kontakte zwischen MigrantInnen und Alteingesessenen sowie eine erhöhte Identifikation der Einwanderer mit der Aufnahmegesellschaft.

Zwei allgemeine Problemfelder seien hier hervorgehoben: Einmal handelt es sich bei den Sprach- und Integrationsprogrammen um selektive Interventionen in die von etlichen Faktoren abhängenden Integrationsprozesse. Die Arbeitsmarktintegration etwa ist zwar auch von Kenntnissen der Landessprache abhängig, ebenso aber von der Arbeitsmarktlage insgesamt, beruflichen Qualifikationen und deren Bewertung, Strukturen der Diskriminierung und anderem mehr. Kontakte zwischen Angehörigen der alteingesessenen Bevölkerung und Einwanderern werden durch die Kenntnis einer gemeinsamen Sprache erleichtert, aber natürlich hängt ihre Intensität von weiteren Umständen wie der Offenheit der einheimischen Bevölkerung ab. Wo diese Zusammenhänge nicht ausreichend reflektiert und die spezifischen Wirkungen von derartigen Programmen nicht präzise untersucht werden, besteht die Gefahr unrealistischer Erwartungen sowohl an die individuellen Migranten als auch die Programme, und es steigt das Risiko politischer Überreaktionen auf vermeintliche Fehlschläge. So sollte etwa eine möglicherweise anhaltend hohe Arbeitslosigkeit unter MigrantInnen nicht ohne weiteres auf deren individuelle Integrationsbereitschaft zurückgeführt oder im Sinne eines Scheiterns des Kursprogramms interpretiert werden.

Als problematisch könnte sich auch die Beschränkung des Integrationsangebots auf bestimmte MigrantInnengruppen erweisen: Flüchtlinge werden in Deutschland z. B. überwiegend von diesem Angebot ausgeschlossen. Tatsächlich wissen wir, dass keinesfalls nur anerkannte Asylbewerber dauerhaft in Deutschland ansässig werden. Die Chancen einer früh ansetzenden Integrationsförderung werden hier unter Umständen vertan. Weiterhin können Angehörige bestimmter Staaten aus rechtlichen Gründen nicht zur Teilnahme an Integrationsmaßnahmen verpflichtet werden; ein staatliches Angebot aber wäre natürlich möglich und sinnvoll. Denn dass z. B. nach Deutschland einwandernde ItalienerInnen einen Sprachkurs nicht nötig hätten, ist eine Illusion.⁷⁸

6.2 Evidenz zu ihren Wirkungen

Wie in der Einleitung bereits diskutiert, liegen für Deutschland, Schweden und die Niederlande keine wissenschaftlichen Untersuchungen darüber vor, welche kausale Rolle der Besuch eines Sprach-/Integrationskurses für den Integrationsprozess insgesamt spielt und wie effektiv – verglichen mit der *laissez-faire*-Alternative eines Verzichts auf staatliche Interventionen – diese Interventionsmaßnahmen für die Förderung des Zweitspracherwerbs und der beruflichen Integration sind. Ebenso mangelt es an systematischen Vergleichen von Vollzeit-Sprachkursen und solchen Teilzeit-Kursen, die mit Erwerbstätigkeit oder einer beruflichen Qualifizierung verbunden sind.

⁷⁸ Die ehemaligen GastarbeiterInnen aus Italien schätzen zu 54 % ihre mündlichen Deutschkenntnisse als „gut“ oder „sehr gut“ ein, verglichen mit 60 % der Ex-JugoslawInnen (vgl. Haug 2005: 273).

Es bleibt so zum Beispiel ungeklärt, wie effektiv Sprachunterricht für den Erwerb der unterschiedlichen sprachlichen Teilfertigkeiten ist. Denkbar ist etwa, dass mündliche Kenntnisse mit oder ohne Sprachkurse ähnlich gut erworben werden können, Sprachkurse aber für das Lesen- und Schreiben-Lernen die besseren Voraussetzungen bieten. Möglicherweise unterscheiden sich Subgruppen von ZuwanderInnen (z. B. nach Bildung) bezüglich des Erwerbs der unterschiedlichen Teilfertigkeiten. Im Gutachten zu „Qualitätsanforderungen für die Sprachförderung im Rahmen der Integration von Zuwanderern“ plädieren etwa Maas und Mehlem (2003: 39) dafür, dass Sprachkurse schwerpunktmäßig auf die Vermittlung von schriftkulturellen Fähigkeiten ausgerichtet sein sollten.

Insgesamt sind die Erkenntnisse, die wir aus den vorliegenden Studien gewinnen konnten, vor allem deskriptiver Natur und betreffen die Ergebnisse der Sprach- und Integrationsprogramme in einem weiteren Sinne, also erzielte Reichweiten, Abbruchquoten, Sprachvermittlung und gelegentlich Unterstützung bei der Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Es bleibt festzuhalten, dass die existierenden Statistiken und Evaluationen eine teils lückenhafte und nicht immer transparente **Informationsbasis** für solche grundlegenden Beschreibungen bieten. Die Aussagen zu den drei Beispielländern sind zudem u. a. aufgrund unterschiedlicher Zielgruppen und Arten der Berichterstattung nur bedingt vergleichbar.

In Deutschland steht die Evaluierung der seit Januar 2005 eingeführten Integrationskurse erst an. Trotz einer jahrzehntelangen Tradition öffentlich geförderter Sprachkursangebote konnten über frühere Programme hier nur wenige Erkenntnisse zum Erwerb sprachlichen Kompetenzen präsentiert werden. Es mangelte bisher nicht nur an vertiefenden analytischen Evaluierungen, sondern auch an einer kontinuierlichen

Studien zum Einfluss von Sprachkursen auf Spracherwerb in anderen Ländern

Fundierte Hinweise darauf, dass Sprachkurse für Einwandernde positive Wirkungen haben, bietet eine Längsschnittuntersuchung aus Israel – eine der ganz wenigen (für ein einzelnes Land repräsentativen, quantitativen Survey-)Untersuchungen zur sprachlichen Integration von MigrantInnen, bei denen überhaupt nach dem Besuch eines Sprachkurses gefragt und dessen möglicher Einfluss mit analysiert wurde. Die Einwandererkohorten aus den Jahren 1969 bis 1982 untersuchte Beenstock (1996) bezüglich ihrer subjektiven Einschätzungen der eigenen Hebräischkenntnisse (Sprechen, Verstehen, Lesen, Schreiben) und zwar direkt bei der Ankunft sowie ein, zwei und drei Jahre danach. Als einer von mehreren Einflussfaktoren wurde der Besuch (,keiner', ,abgebrochen', ,beendet') eines freiwilligen 5-monatigen Sprachkurses analysiert. Der spezielle politische Kontext des Einwanderungslandes Israel, der weit zurückliegende Erhebungszeitraum und die Tatsache, dass Sprachkenntnisse nur subjektiv eingeschätzt wurden, verbieten zwar eine Verallgemeinerung oder gar direkte Übertragung auf den deutschen Fall. Dennoch sind die Hauptergebnisse aufschlussreich: Eingedenk dessen, dass vor allem Einwanderer ohne Hebräisch-Kenntnisse einen Sprachkurs begannen, hatte der Besuch eines Kurses auch unter Berücksichtigung anderer Einflussvariablen wie Alter und Bildung einen positiven Effekt auf den Spracherwerb, insbesondere im Lesen und Schreiben. Diese Wirkung war auch noch am Ende des dritten Aufenthaltsjahres feststellbar (Beenstock 1996: 7, 12-15; vgl. mit vergleichbaren Ergebnisse auf derselben Datenbasis des Immigrant Absorption Surveys auch Beenstock u. a. 2001: 41f.).

Von der Anlage der Untersuchung vergleichbar ist schließlich auch eine Auswertung des US-amerikanischen National Adult Literacy Survey (NALS) (Gonzales 2000). Auch hier war der Besuch (erwerbstätiger männlicher Immigranten aus nicht-englischsprachigen Herkunftsländern) eines nicht näher spezifizierten Englisch-Kurses mit einer besseren Selbsteinschätzung der Englischkenntnisse assoziiert. Da aus methodischer Sicht das Fehlen eines Vorher-Nachher-Vergleichs die Aussagekraft der Analysemodelle erheblich einschränkt, sollte die Schlussfolgerung von Gonzales als eine interessante, aber noch zu bestätigende Hypothese betrachtet werden: „... enrolling in ESL [English as a Second Language] courses at worse only aids acquisition of speaking and understanding skills, and at best increases the likelihood of proficiency in all four skills“ (2000: 266; vgl. ähnlich für Norwegen Hayfron 2001).

Berichterstattung der öffentlichen Hand mit einfachsten Informationen über den Kreis der KursteilnehmerInnen und die erzielten Ergebnisse der Sprachvermittlung.

In den Niederlanden werden seit 1998 einige solcher wünschenswerten Basisdaten über Kursbeteiligung und -ergebnisse landesweit erfasst. Während erreichte Sprachniveaus relativ zuverlässig dokumentiert werden, ist die Erfassung des Anfangsniveaus der KursteilnehmerInnen uneinheitlich, so dass kaum Aussagen über Lernfortschritte möglich sind. Die aggregierte Weitergabe der in den Kommunen erfassten Daten ermöglicht zudem keine Auswertung etwa der Zusammenhänge bestimmter Eigenschaften der Individuen mit ihrem Abschneiden in den Kursen. Auch die Art und Weise, wie Abbruchraten ermittelt werden, ist problematisch.

Schweden verfügt über die vergleichsweise besten Auswertungsmöglichkeiten. Hier werden sehr umfassend Individualdaten über KursteilnehmerInnen (wie über Schwedens Bürgerinnen und Bürger allgemein) erfasst und relativ detailliert dokumentiert (s. Tab. 1).

In keinem der drei Länder ist es bisher gelungen, Einstufungs- und Abschlusstests so vergleichbar zu gestalten, dass Lernfortschritte der KursteilnehmerInnen befriedigend erfasst werden. Was kann trotz dieser Informationslücken über den **Erfolg der Integrationskurse** ausgesagt werden?

Zunächst ist zu berücksichtigen, dass die Zielgruppe der Kurse in der Regel nur einen Teil – faktisch höchstens ein Drittel – aller neu eingetroffenen MigrantInnen umfasst. In den Niederlanden gelingt es in einem hohen Maß, die Zielgruppe im Rahmen erster Schritte des Integrationsprogramms zu erfassen. Allerdings absolviert nur etwa die Hälfte derjenigen, für die eine Teilnahme am Programm vereinbart wurde, den gesamten Sprachkurs einschließlich der Abschlussprüfung. Bei einer etwas anderen Zusammensetzung der Teilnehmenden hatten in Schweden etwa 40% der KursanfängerInnen nach etwa zweieinhalb Jahren den Kurs (zumeist erfolgreich) beendet.

Die **Lernfortschritte** der KursteilnehmerInnen – soweit Aussagen hierzu zulässig sind – variieren erheblich. Eine Verbesserung der Sprachkenntnisse wird in den Niederlanden von insgesamt etwa zwei Dritteln derjenigen, die einen Abschlusstest ablegen, erreicht. Dafür, dass umgekehrt ein Drittel der TeilnehmerInnen (Niederlande) nicht von dem Kursbesuch profitierte (ähnlich auch die Social-Consult-Studie (1999) für Deutschland), werden unterschiedliche Gründe angeführt. Hierzu gehören das Versäumen vieler Kursstunden (aus wiederum unterschiedlichsten Gründen). Auf die besonderen Bildungsvoraussetzungen etwa von Analphabeten schien das Kursangebot nicht effizient ausgerichtet zu sein. Ebenso mag eine Stagnation der Sprachkenntnisse an einer unzureichenden Qualität der Kurse gelegen haben, zu der nicht nur im deutschen Kontext etwa eine zu große Heterogenität der Kurszusammensetzung hinsichtlich Vorwissen und Lernfähigkeit der Teilnehmer beigetragen haben mag.

Ohne Zweifel beeinflussen die **individuellen Voraussetzungen** der MigrantInnen ihr Sprachlernen, vor allem – und wenig überraschend – ihr Bildungsniveau bzw. weitere Fremdsprachenkenntnisse. Eine direkte Wirkung der linguistischen Nähe zwischen Erst- und Zielsprache wurde noch nicht nachgewiesen – zu entscheidend scheinen andere Eigenschaften der Lernenden wie deren bisherigen Lernerfahrungen zu sein. Die Geschlechtszugehörigkeit hat keinen eindeutigen Einfluss auf den Lernfortschritt.

Das **erreichte Lernniveau** bei denjenigen, die grundsätzlich Fortschritte zu verzeichnen hatten, ist bescheidener als politisch erwünscht: 13 % der AbsolventInnen in den Niederlanden erreichten das für eine Erwerbsarbeit als nötig erachtete Niveau, ein weiteres knappes Drittel das darunter liegende Niveau, das zur alltäglichen gesellschaftlichen Teilhabe befähigen soll. In Schweden hingegen erreichten die 35 Prozent der KursanfängerInnen, die das Abschlusszertifikat erhielten, damit das verhältnismäßig anspruchsvolle sprachliche Zielniveau, das zur Teilhabe am Berufsleben befähigen soll. Während in Schweden im Vergleich zu den Niederlanden die Abbruchquoten etwas höher sind, erreichen die verbleibenden MigrantInnen dort offenbar bessere Ergebnisse. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Teilnehmergruppen unterschiedlich zusammengesetzt ist – in den Niederlanden haben sie tendenziell eine geringere Schulbildung – und die getesteten Sprachniveaus auf Basis der Beschreibungen der angestrebten Kompetenzen (s. Anhang) nur sehr grob miteinander vergleichbar sind. Aus der Analyse des verpflichtenden Programms der Niederlande und des freiwilligen Angebots Schwedens ergeben sich keine eindeutigen Anhaltspunkte dafür, dass Sanktionen die Erfolgsquoten erhöhen.

In Deutschland weisen Ergebnisse von Vorläufermodellen der jetzigen Integrationskurse darauf hin, dass das angestrebte Kompetenzniveau (B1) von durchschnittlichen KursanfängerInnen nur selten in dem vorgesehenen Kursvolumen erreicht werden kann. In diesem Sinne warnt auch die Integrationsbeauftragte der Bundesregierung vor überzogenen Erwartungen: Die politischen Zielvorgaben stellten „sehr hohe Anforderungen, die absehbar von vielen Teilnehmenden nicht erfüllt werden dürften“ (Beauftragte 2005b: 19).

Ohne Zweifel ließen sich die Kursergebnisse auch im gegebenen Rahmen verbessern: Ins besondere ein differenziertes Kursangebot wird vielfach angemahnt. Eine entsprechende Differenzierung nach „Lerntempo“ ist in der Konzeption der deutschen Integrationskurse vorgesehen (vgl. BAMF 2005c: 8) – hier ist die tatsächliche Umsetzung abzuwarten. Inwiefern die Qualifikation der Lehrkräfte und die Lehrmethoden verbesserungsbedürftig sind, wurde in dieser Forschungsbilanz nicht diskutiert. Vermutlich aber gibt es auch diesbezüglich **Optimierungsmöglichkeiten**. Die vom BAMF aufgestellten Anforderungen an die beruflichen (Zusatz-)Qualifikationen der Lehrkräfte der neuen Integrationskurse⁷⁹ erscheinen deutlich höher als das Qualifikationsniveau, das die Lehrenden in den früheren Deutschkursen für AusländerInnen vorwiesen (Social Consult 1999: 162).

Dennoch bleibt zwischen der in allen drei Ländern vertretenen Zielvorstellung, durch bessere Kenntnisse der Landessprache die Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen, und dem vorgesehenen Unterrichtsvolumen der Sprachkurse ein Spannungsverhältnis. Der Kursumfang von in der Regel 500 bis 600 Stunden basiert nicht auf wissenschaftlichen Erkenntnissen über das zum Erreichen eines bestimmten sprachlichen Niveaus durchschnittlich notwendige Unterrichtsvolumen. Es handelt sich hier eher um eine (finanz-)politische Vorgabe. Die Vorstellung, der überwiegende Teil der neu zugewanderten MigrantInnen könne innerhalb von ein bis zwei Jahren durch den Besuch eines solchen Sprachkurses die Landessprache so gut lernen, dass sie prinzipiell einer anspruchsvolleren Erwerbstätigkeit nachgehen könnten, ist vor dem Hinter-

⁷⁹ http://www.bamf.de/template/integration/anlagen/integrationskurs/grundlagen/matrix_zusatzqualifizierung_lehrkraefte_2005_07.pdf. Inwieweit es möglich sein wird, entsprechend hoch qualifizierte LehrerInnen zu gewinnen, ist abzuwarten.

grund der heute gegebenen Bildungsvoraussetzungen und Lebensumstände vieler MigrantInnen eine Illusion. Dies bedeutet nicht, dass derartige Programme wertlos sind. Etwa zwei Drittel der TeilnehmerInnen verbessern ihre Sprachkenntnisse und erhalten wichtige Hilfen zur Integration und Orientierung in der Aufnahmegesellschaft. Um Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt herzustellen, wäre aber mehr als die bisherigen Sprachkursprogramme notwendig. Ob eine reine Ausweitung des vorgesehenen Kursumfangs Erfolg versprechend wäre, ist angesichts des schwedischen Beispiels zweifelhaft. Hier konnte bislang auch bei einem flexiblen Kursumfang und einer offenen Kursdauer nicht verhindert werden, dass etwa die Hälfte der KursanfängerInnen diesen nicht abschließen. Offensichtlich ist es schwer, Erwachsene über die ersten ein oder zwei Jahre hinaus zum kontinuierlichen Besuch eines Sprachkurses zu motivieren, bzw. die entsprechenden Bedingungen herzustellen. Unter Umständen sollte verstärkt über integrierte, berufsorientierte Programme und ein breites Angebot an zu unterschiedlichen Zeitpunkten zu besuchenden Aufbaukursen nachgedacht werden. Entsprechende Vorschläge machen etwa auch die Integrationsbeauftragten der Bundesregierung (Beauftragte 2005b: 18, 20) und des Berliner Senats (Beauftragte für Migration und Integration 2005: 20f.). Und natürlich gilt es immer wieder zu bedenken, dass eine Arbeitsmarktintegration nicht allein von der guten Beherrschung der Landessprache abhängt.

Wie sich nach dem Besuch eines Integrationskurses ZuwanderInnen in das **Erwerbsleben** eingliedern, darüber ist insgesamt noch weniger bekannt als über das unmittelbare Ziel der Sprachvermittlung. Von kausalanalytischen Aussagen einmal abgesehen, reicht die Datenlage selbst für eine reine Deskription des weiteren Verbleibs der MigrantInnen nicht aus. Der Werdegang der ehemaligen KursteilnehmerInnen wird mit Ausnahme von Einzeluntersuchungen in Schweden nicht systematisch verfolgt.⁸⁰ Die vorbildhafte Evaluation eines schwedischen Programms für arbeitslose Migranten, das Sprachlernen, berufliche Praktika und Beratung kombiniert, lässt aufgrund der fehlenden Informationen über die Aufenthaltsdauer der TeilnehmerInnen zwar keinen direkten Vergleich mit den hier im Mittelpunkt stehenden Integrationsprogrammen zu. Sowohl der dort festgestellte positive Effekt als auch die schiere Machbarkeit einer solchen Wirkungsanalyse in diesem Politikfeld stimmt jedoch optimistisch, dass hinsichtlich der Forschungsleistung in unserem Themenfeld noch keinesfalls alle Möglichkeiten ausgeschöpft sind. Auch unterstreicht dieses schwedische Beispiel, dass, wie vielfach gefordert und in allen drei Ländern gelegentlich praktiziert, Kursangebote Sprachlernen und Arbeit oder berufliche Qualifizierung stärker integrieren sollten.

Über die potenziell messbaren Wirkungen der Sprach- und Integrationskurse auf Spracherwerb und berufliche Integration hinaus können diese staatlichen Maßnahmen **indirekte Effekte** haben, die sich von der empirischen Sozialforschung nicht gleichermaßen gut nachzeichnen lassen. Gegenüber der breiten Öffentlichkeit mag die Einführung von (gerade verpflichtenden) Integrationskursen eine ‚beruhigende‘ symbolische Wirkung haben, indem der Staat demonstriert, für eine Eingliederung der ins Land gelassenen ZuwanderInnen Sorge zu tragen. MigrantInnen ihrerseits erleben unter Umständen derartige Angebote als Geste des Willkommens. Ein nicht intendierter Effekt könnte auch sein, dass in kulturell und sprachlich

⁸⁰ Das Fehlen einer solchen Reflexion gibt zu Überlegungen Anlass, ob den politisch Verantwortlichen der Glaube in die selbst proklamierten Ziele fehlt und vielleicht eine zu negative Bilanz der Resultate der eigenen Integrationspolitik vermieden werden soll.

heterogen besetzten Kursen Teilnehmende mit der multikulturellen Vielfalt des Einwanderungslandes Deutschland, Niederlande oder Schweden vertraut werden.

6.3 Deutschland: Aussagekräftige Evaluationen erforderlich

Bereits der Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration konstatierte, dass der Verzicht auf „aussagekräftige Evaluationsstudien über die Qualität und Effektivität von Sprachkursen“ ein Manko sei, „dessen Fortbestand unverantwortlich wäre“, und forderte „wissenschaftlich unabhängige Evaluationen“ (2004: 339). Welche Informationen und Analysen wären hierzu nötig, um die in den neuen Integrationskursen vermittelten Deutschkenntnisse differenziert zu erfassen und so den Erfolg dieser integrationspolitischen Maßnahme realistisch einschätzen zu können? Grundsätzlich ist zu unterscheiden zwischen einer regelmäßigen Berichterstattung (Monitoring), die einige beschreibende Kerninformationen zu den Kursen und den TeilnehmerInnen enthält, und einer vertiefenden kausalanalytisch angelegten Evaluierung. In der Bundesrepublik besteht für beides Bedarf.

Laut der Integrationskursverordnung werden bei der Anmeldung (§ 7) und im Zuge der Datenverarbeitung (§ 8) zwar grundsätzlich Teilnehmermerkmale erhoben, die „Grundlage für eine Evaluierung“ (Sachverständigenrat 2004: 229) sein könnten. Eine hierfür ausreichende Möglichkeit, die maßgeblichen Informationen zu verknüpfen, ist allerdings noch nicht gegeben: Die bei der Anmeldung vorgesehene Erfassung von Angaben u. a. zum Alter, der Staatsangehörigkeit, zu „Schreibkundigkeit, zum Bildungsstand und zu den Kenntnissen der deutschen Sprache“ eines jeden (teilnahmeberechtigten) Teilnehmers bilden zwar eine Informationsgrundlage, die die Lernausgangslage zu Beginn eines Kurses schon relativ gut erfasst. Da die Kursträger Kursabbrüche und die Ergebnisse der Abschlusstests aber nur pauschal ohne Bezug auf individuelle Teilnehmer an das BAMF melden, reicht diese gesetzliche vorgesehene Datengrundlage nicht aus, um den relativen Lernfortschritt festzustellen oder um – wie im Falle Schwedens – für unterschiedliche Personengruppen einschätzen zu können, ob das politisch gesetzte sprachliche Zielniveau (B1) erreicht wurde.

Insofern als datenschutzrechtliche Gründe gegen eine routinemäßig erfolgende Verknüpfung von Individualdaten über Teilnehmereigenschaften und Kursergebnisse sprechen, erscheint eine wissenschaftliche Evaluierung auf Basis einer anonymisierten Stichprobe, die auch Kausalanalysen ermöglicht, umso dringlicher. Ungeachtet der ebenso nötigen Evaluierung der organisatorischen Strukturen und der Unterrichtsqualität sollte ein für die Frage nach der Effektivität der Integrationskurse geeignetes Evaluationsdesign idealerweise folgende Kernpunkte aufweisen:

- Ziehung einer repräsentativen Zufallsstichprobe von Kursen und deren TeilnehmerInnen
- Erhebung von Längsschnittdaten über die Zielgrößen: standardisierte Sprachtests zu Beginn und am Ende des Kurses für die Bestimmung des Lernfortschrittes sowie Erfassung des Erwerbsstatus und ggf. weiterer Angaben zur Erwerbstätigkeit⁸¹

⁸¹ So würde eine umfangreiche Längsschnittuntersuchung generell die Möglichkeit bieten, den Eingliederungsprozess einer bedeutenden Gruppe neu Zugewandelter zu untersuchen. Bereits Anfang der 1990er Jahre wurden die Deutschkurse für Spätaussiedler im Rahmen einer IAB-Studie (Koller 1995; Koller 1997) genutzt, um

- Erhebung weiterer Teilnehmercharakteristika, die als Einflussfaktoren auf den Spracherwerb bzw. die berufliche Integration zu berücksichtigen sind und die dazu dienen können, die möglicherweise unterschiedliche Wirkung der Kurse für verschiedene Subgruppen festzustellen: z. B. Alter, Einreisezeitpunkt, Geschlecht, Staatsangehörigkeit, Erstsprache, weitere Fremdsprachenkenntnisse, Schriftspracherwerb, Bildung, Ausbildung, Berufserfahrung im Herkunftsland, Angaben zur familiären Situation, subjektive Bleibeperspektive
- Vergleich der KursteilnehmerInnen mit einer Kontrollgruppe von Nicht-TeilnehmerInnen durch parallele Messung der Zielgrößen und Einflussgrößen: Die Ziehung einer Stichprobe von Nicht-Teilnehmern ist dabei eine besondere Herausforderung, bei der rechtliche und forschungsethische Einschränkungen zu beachten sind. Eventuell würden sich Wartelisten, die sich aus Kursengpässen ‚natürlich‘ ergeben, für eine Stichprobenziehung solcher Noch-nicht-Teilnehmer eignen. Ferner sind neu einreisende UnionsbürgerInnen eine relativ große Gruppe von nicht zur Teilnahme verpflichteten MigrantInnen, die als Vergleichsgruppe näher in Betracht gezogen werden könnte.
- Erhebung von Merkmalen der Kurse: z. B. Vollzeit-/Teilzeit-Kurse, Kursniveau und -größe, Qualifikation der Lehrenden, Trägerschaft. In einer statistischen Mehrebenenanalyse zur Erklärung der erfolgten Sprachvermittlung könnten die Einflüsse solcher Kurseigenschaften gleichzeitig mit denen der Teilnehmercharakteristika berücksichtigt werden, um so Erfolg oder Misserfolg nicht fälschlicherweise einseitig den Anbietern oder den Teilnehmern zuzuschreiben.
- Anwendung multivariater statistischer Analyseverfahren, um den Einfluss verschiedener Teilnehmereigenschaften auf den Integrationsverlauf angemessen untersuchen zu können.

Eine derartige Evaluation kann wichtige Voraussetzungen schaffen, um die Leistungsfähigkeit der Kurse, bzw. unterschiedlicher Varianten, und die Bedeutung derartiger Interventionsmaßnahmen im Integrationsverlauf differenzierter einschätzen zu können.

eine Stichprobe einer sonst schwer identifizierbaren Migrantengruppe zu ziehen und Informationen sowohl über die Wirkung von Integrationsmaßnahmen als auch über den Integrationsverlauf dieser Personen zu gewinnen.

Literatur

- BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) (2005a): Pressemitteilung Nr. 002/2005 vom 03.03.2005.
- BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) (2005b): Bundesweite Erhebung zu Integrationsaktivitäten. Nürnberg.
- BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) (2005c): Konzeption für einen bundesweiten Integrationskurs. Nürnberg.
- BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) (2005d): Protokoll der konstituierenden Sitzung der Bewertungskommission am 8.4.2005, http://www.bamf.de/template/integration/anlagen/integrationskurs/bewertungskommission_protokoll_konstituierende_sitzung.pdf.
- Beauftragte (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration) (2005a): Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin.
- Beauftragte (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration) (2005b): Integrationspolitik als Gesellschaftspolitik in der Einwanderungsgesellschaft, Berlin.
- Beauftragter für Integration und Migration (2005): Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken. Im Wortlaut: Das am 23.8.2005 vom Senat beschlossene Integrationskonzept für Berlin, Berlin.
- Bechmann, Ulrich (2003): Gemeinsame Deutschkurse für Spätaussiedler und Ausländer. Erfahrungen aus der Erprobungsphase des Gesamtsprachkonzepts im Jahr 2002, in: *Migration und soziale Arbeit: iza*, 25 (3/4): 45-50.
- Beenstock, Michael (1996): The acquisition of language skills by immigrants: The case of Hebrew in Israel, in: *International migration*, 34 (1): 3-30.
- Beenstock, Michael, Barry R. Chiswick und Gaston L. Repetto (2001): The effect of linguistic distance and country of origin on immigrant language skills. Application to Israel, in: *International Migration*, 39 (3): 33-60.
- Beschaffungsamt des BMI (Bundesministerium des Inneren) (2005): Evaluation der Integrationskurse (Ausschreibung), <http://www.evergabe-online.de>
- BMA (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung) (2001): Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland. Repräsentativuntersuchung 2001, Bonn.
- BMI (Bundesministerium des Inneren) (2004): Migrationsbericht. Bericht des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration im Auftrag der Bundesregierung in Zusammenarbeit mit dem europäischen forum für migrationsstudien (efms) an der Universität Bamberg, Berlin.
- BMI (Bundesministerium des Inneren) (2005): Pressemitteilung vom 26.8.2005.
- Böcker, Anita (2004): Integration per Gesetz? Vielfältige Erfahrungen in Niederlanden, www.zukunftsgruen.de.
- Böcker, Anita und Kees Groenendijk (2004): „Einwanderungs- und Integrationsland Niederlande. Tolerant, liberal und offen?“ in: Friso Wielenga und Ilona Taute (Hg.), *Länderbericht Niederlande. Geschichte – Wirtschaft – Gesellschaft*, Bonn: 303-361.
- Bosswick, Wolfgang, Veit Bronnenmeyer und Friedrich Heckmann (2001): Integrationsmaßnahmen der Wohlfahrtsverbände. Gutachten für die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“, europäisches forum für migrationsstudien, Bamberg.
- Brink, M., E. Hello und A. Odé (2004): Traject- en maatschappelijke begeleiding in de inburgering: De huidige situatie en mogelijkheden voor de toekomst, Forum Utrecht und Regioplan, Amsterdam.

- Bundesregierung (2005a): Integrationsaktivitäten des Bundes. Bestandsaufnahme im Rahmen der Interministeriellen Arbeitsgruppe Integration. www.bamf.de.
- Bundesregierung (2005b): Lebenslagen in Deutschland. Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin.
- Bundesverwaltungsamt (2003). Jahresstatistik Aussiedler und deren Angehörige 2003: Alter, Berufe, Religion, Verteilung und Herkunftsländer, Köln.
- Büttner, Christian, Thomas Kunz und Helga Nagel (2004): Ankommen in Frankfurt. Orientierungskurse als kommunales Angebot für Neuzuwanderer, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, HSFK-Report 8.
- CfT (Centrum för Tvåspråkighetsforskning) (1997): Vem älskar SFI? Utvärdering av svenskundervisning för invandrare – en utbildning mellan två stolar, Skolverkets rapport nr. 131, Stockholm.
- CfT (Centrum för Tvåspråkighetsforskning) (2004): Det nationella provet nr 14 i svenska för invandrade (SFI), Stockholm.
- Commission of the European Communities (2004): First Annual Report on Migration and Integration, 16 July 2004, COM (2004) 508 final, Brüssel.
- Council of Europe, Parliamentary Assembly (2003a): Policies for the integration of immigrants in Council of Europe member states, Doc. 9888, 24 July 2003, Report.
- Council of Europe, Parliamentary Assembly (2003b): Situation of young migrants in Europe, Doc. 9645, 13 January, Report.
- Entzinger, Han (2004): Integration and orientation courses in a European perspective. Expert report written for the Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, Rotterdam.
- Esser, Hartmut (2006): Migration, Sprache und Integration, AKI-Forschungsbilanz 4, Berlin (erscheint demnächst).
- European Commission (2004): Directorate General Justice and Home Affairs, Unit B2: Immigration and Asylum, Concluding document from the first technical seminar on introduction of newly arrived immigrants and refugees in Copenhagen 5-6 February 2004 (MIGRAPOL Integration 22 final, Immigration and Asylum Committee. National Contact Points on Integration).
- Fitzenberger, Bernd und Reinhard Hujer (2002): Stand und Perspektiven der Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 3 (2): 139-158.
- Gereke, Iris und Nadya Srur (2003): Integrationskurse für Migrantinnen. Genese und Analyse eines staatlichen Förderprogramms, Bibliotheks- und Informationssystem der Universität Oldenburg, Oldenburg.
- Glastra, Folke J. und Petra E. Schedler (2004): The language of newcomers. Developments in Dutch citizenship education, in: Intercultural Education, 15 (1): 45-57.
- Gonzales, Arturo (2000): The acquisition and labour market value of four English skills. New evidence from NALS, in: Contemporary Economic Policy, 18 (3): 259-269.
- Gruber, Sabine (2004): Neu in Deutschland angekommen – was nun? Soziale Orientierungskurse für Neuzuwanderer in Nordrhein-Westfalen, in: Migration und Soziale Arbeit: iza, 26 (3/4): 237-243.
- Haug, Sonja (2005): Zum Verlauf des Zweitspracherwerbs im Migrationskontext. Eine Analyse der Ausländer, Aussiedler und Zuwanderer im Sozio-ökonomischen Panel, in: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, 8 (2): 263-284.
- Hauschild, Christoph (2005): Die Integrationskurse des Bundes, in: ZAR – Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik Heft 2: 56-61.
- Hayfron, John E. (2001): Language training, language proficiency and earnings of immigrants in Norway, in: Applied Economics, 33 (15): 1971-1979.
- IBO (Interdepartementaal Beleidsonderzoek) (2002): Perspectief op integratie, Interministeriële Untersuchung im Auftrag des Finanzministeriums, Den Haag.

- ICMPD (International Centre for Migration Policy Development) (2005): Compulsion or voluntary nature – comparison of compulsory integration courses, programmes and agreements and voluntary integration programmes and measures in Austria, France, Germany, the Netherlands and Switzerland, Wien.
- ISS (Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik) (2004): Evaluation Sprachkurse für Zugewanderte durch das AmkA – Endbericht, ISS-Aktuell, 22.
- Integrationskursverordnung (2004): Verordnung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler, vom 13.12.2004.
- Integrationsverket (2003a): Goals for orientation program for new immigrants, www.integrationsverket.se/upload/introduktion/introduktion_mal/03-04-08-_Introduktionen.pdf.
- Integrationsverket (2003b): Rapport Integration 2002, Norrköping.
- Integrationsverket (2004): Integration Report 2003 [englischsprachige Zusammenfassung des Rapport Integration 2003], Norrköping.
- Justitiedepartementet (2003): Etablering i Sverige – möjligheter för individ och samhälle, Stockholm, www.regeringen.se
- Kammhuber, Stefan und Alexander Thomas (2004): Lernen fürs Leben. Orientierungskurse als Teil staatlicher Integrationspolitik, in: Klaus J. Bade, Michael Bommes und Rainer Münz für den Rat für Migration (Hg.): Migrationsreport 2004. Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt/New York.
- Kerkhoff, Anne und Anne Marie Speijers (2003): Sprachunterricht Niederländisch als Zweitsprache für Erwachsene in den Niederlanden, in: Utz Maas und Ulrich Mehlem, Qualitätsanforderungen für die Sprachförderung im Rahmen der Integration von Zuwanderern, IMIS-Beiträge, Heft 21: 181-199.
- Koller, Barbara (1995): Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen für Aussiedler. Freundliche Begrüßungsgeste oder unverzichtbare Eingliederungshilfe? In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 28 (1): 109-128.
- Koller, Barbara (1997): Aussiedler der großen Zuwanderungswellen – was ist aus ihnen geworden? Die Eingliederungssituation von Aussiedlerinnen und Aussiedlern auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 30 (4): 766-789.
- Landeshauptstadt München, Direktorium, Stelle für interkulturelle Zusammenarbeit (Hg.) (2003): Orientierung in München. Evaluation der Pilotprojektes „Orientierungskurse für Neuzuwanderinnen und Neuzuwanderer“, München.
- Landeshauptstadt Stuttgart, Stabsstelle Integrationspolitik (2003). Abschlussbericht der Landeshauptstadt Stuttgart „Integrationskurse 2002 für bleibeberechtigte Ausländerinnen und Ausländer“, Manuskript, Stuttgart.
- LZZ (Landeszentrum für Zuwanderung Nordrhein-Westfalen) (2004): Brücken bauen – 30 Jahre niederländische Integrationspolitik im Rückblick. Eine Untersuchung durch einen niederländischen Parlamentsausschuss. Übersetzt und mit Hintergrundinformationen versehen von Dita Vogel, Solingen.
- Maas, Utz und Ulrich Mehlem (2003): Qualitätsanforderungen für die Sprachförderung im Rahmen der Integration von Zuwanderern, IMIS-Beiträge, Heft 21.
- Maas, Utz, Ulrich Mehlem und Christoph Schroeder (2004): Mehrsprachigkeit und Mehrschriftigkeit bei Einwanderern in Deutschland, in: Klaus J. Bade, Michael Bommes und Rainer Münz (Hg.): Migrationsreport 2004, Frankfurt/New York: 117-150.
- Michalowski, Ines (2003): An overview on introduction programs for immigrants in seven European member states, Studie für die Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ), Den Haag/Osnabrück.

- Michalowski, Ines (2004): Integrationsprogramme in der EU. Förderung, Verwaltung und Kontrolle von Integration, in: Klaus Barwig und Ulrike Davy (Hg.): Auf dem Weg zur Rechtsgleichheit? Konzepte und Grenzen einer Politik der Integration von Einwanderern. Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 2003 und 2004, Baden-Baden: 108-119.
- Michalowski, Ines (2006): Qualifizierung oder Selektion? Die Dynamiken der Neuformulierung einer Integrationspolitik, in: Sabina de Carlo, Margarete Menz und Anne Walter (Hg.), Grenzen der Gesellschaft. Internationale Migration und soziale Strukturbildung, IMIS Schriften 14, Osnabrück (in Vorbereitung).
- Ministerium der Justiz (2004): Factsheets Wet inburgering nieuwkomers (WIN), deutschsprachig, Den Haag.
- Ministerium der Justiz (2005): Presseerklärung „Dutch Cabinet agrees to new integration act“, 24.3.2005, www.justitie.nl
- The Netherlands Court of Audit (2000): Integration and language teaching for ethnic minorities, Summary, www.rekenkamer.nl, 31.8.2000.
- Piers Groep Management Consultants (2004): Inburgering nieuwkomers 2002. Inhoudelijk verslag van resultaten en uitvoering, Capelle aan den IJssel.
- PriceWaterhouseCoopers Consulting (2002): Efficiëntie van de Wet Inburgering Nieuwkomers – Evaluatie, Amsterdam.
- Regeringskansliet (2002): Swedish integration policy for the 21st century.
- Regioplan (2002): Verscheidenheid in Integratie: Evaluatie van de effectiviteit van de WIN-Eindrapport, Amsterdam, Internetausgabe: <http://www.regioplan.nl/gfx/content/OAI-456-WIN.pdf>.
- Regioplan (2003): Evaluatie eindtermen maatschappijoriëntatie. Eindrapport, Amsterdam (Dezember).
- Rekenkamer (2000): Inburgering en taalonderwijs allochtonen, Tweede Kamer, 1999-2000, 27275, Nr.1-2, 's-Gravenhage, http://www.rekenkamer.nl/9282000/d/p110tk27275_2.pdf
- Ring, Hans (1998): Einwanderungspolitik im schwedischen Wohlfahrtsstaat, in: Michael Bommers und Jost Halfmann (Hg.): Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten, Osnabrück: 239-249.
- Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (2004): Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen, Jahresgutachten 2004 des Sachverständigenrats für Zuwanderung und Integration, Berlin.
- Sahlberg, Lillemor (2005): schriftliche Kommunikation (April). [Sahlberg ist Mitarbeiterin des Integrationsverket in Norrköping]
- Scheve, Sigrun (2000): Mehr als Sprachförderung. Eine Studie zur Integration von Neu-Zuwanderern in den Niederlanden, Landeszentrum für Zuwanderung Nordrhein-Westfalen, Dokumentation Nr. 2, Solingen.
- Schindler, Erwin und Harald Ryfisch (2004): Sprachförderung. In: ZAR – Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik Heft 9: 318-321.
- Schleswig-Holstein (Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein) (o. J.): Integrationskurse: gleicher Zugang für Frauen und Männer? Kiel, <http://landesregierung.schleswig-holstein.de>
- Significant B. V. (2004): Inburgering nieuwkomers. Kwalitatieve rapportage 2003, Ministerie van Justitie, Barneveld.
- Skolverket/National Agency for Education (2003): Descriptive data on childcare, schools and adult education in Sweden 2003, report nr. 236, Stockholm.
- Smit, S. (2004): Inburgeraars aan het woord, in: ISEO & COS: Integratie en inburgering in Rotterdam. Rotterdam: ISEO, Erasmus Universiteit Rotterdam/COS gemeente Rotterdam.
- Social Consult (1998): Sprachförderung von Spätaussiedlern. Endbericht für Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn.

- Social Consult (1999): Evaluation der Sprachförderung Deutsch für ausländische Arbeitnehmer, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn.
- Statistics Netherlands (2004): Statistical Yearbook of the Netherlands, Voorburg/Herlen.
- Statistics Netherlands (2005): Press release PB05-013, 9. Februar.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2004): Onderzoek Integratiebeleid, Vergaderjaar 2003-2004, 28689, nrs. 8-9, English Summary, o. S.
- Utbildnings- och kulturdepartementet (2003): Vidare vägar och vägen vidare – svenska som andraspråk för samhälls- och arbetsliv, Stockholm, <http://www.regeringen.se/content/1/c4/09/25/25342838.pdf>
- van Tubergen, Frank (2005): Destination-language proficiency in cross-national perspective: A study of immigrant groups in nine western countries, in: American Journal of Sociology, 110 (5): 1412-1457.
- Westin, Charles/Elena Dingu-Kyrklund (2003): Immigration and integration of immigrants and their descendants: The Swedish approach, in: Friedrich Heckmann/Dominique Schnapper (Hg.): The integration of immigrants in European societies. National differences and trends of convergence, Stuttgart: 105-134.
- Will, Gisela und Wolfgang Bosswick (2002): Integrationsangebote in ausgewählten hessischen Kommunen und ihre institutionelle Umsetzung, europäisches forum für migrationsstudien, Bamberg.
- Wolf, Richard und Friedrich Heckmann (2003): In Deutschland zu Hause – Politik, Geschichte und Alltagswissen für Zuwanderer und Einbürgerungswillige, europäisches forum für migrationsstudien, Bamberg.
- Zuwanderungskommission (2001): Zuwanderung gestalten – Integration fördern, Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“, 4. Juli 2001, Berlin.

Anhang

Niederlande: Beschreibung der CITO-Niveaus

Quelle: www.cinop.nl/projecten/kse/docs/kwalificatiestructuur/eindtermen/nt2refer.doc

NIVEAU 1

Der Sprachnutzer versteht eine Standardkommunikation in Situationen, die im täglichen Leben oft vorkommen. Er kann sich in einzelnen Worten und kurzen, einfachen Sätzen zum täglichen Leben ausdrücken. Er ist stark von der Hilfe eines wohlwollenden Gesprächspartners abhängig. Von Texten, die seinem Niveau nicht entsprechen, versteht er einzelne Details, wie einen Namen oder eine Zeitangabe. Aus einfachen Standardtexten kann er Informationen gewinnen, und aus schwierigeren Texten kann er Informationen wie Namen und Zeitangaben gewinnen. Er kann einzelne Worte wie Angaben zu seinen Personalien in einem Formular ausfüllen und ein Wort, das buchstabiert wird, aufschreiben.

NIVEAU 2

Der Sprachnutzer kann mit angemessener Mühelesigkeit kurze Gespräche in Standardsituationen führen, vorausgesetzt, dass die Gesprächspartner - wo nötig - Hilfestellung gewähren. Er kann Fragen stellen und beantworten sowie Ideen und Informationen über bekannte Themen in vorhersehbaren, alltäglichen Situationen austauschen. Von Radio und Fernsehberichten versteht er die Essenz, vorausgesetzt, dass das Sprechtempo gering und das Thema wie Kontext vertraut sind. Er kann einfache, deutlich strukturierte Texte zur Information und Anleitung lesen. Er kann kurze, informelle Briefe schreiben und Nachrichten im Telegrammstil notieren.

NIVEAU 3

Der Sprachnutzer kann relativ mühelos an Gesprächen mit Muttersprachlern teilnehmen, die sich auf die Pflege des sozialen Kontakts, sowie die Regelung verschiedener Angelegenheiten beziehen. Die Sprachnutzung ist einfach und einigermaßen korrekt, wobei kurze Sätze und Standardformulierungen verwendet werden. Unter Druck (bei einem schwierigen Thema, Gefühlen) werden allerdings grammatikalische Fehler gemacht. Diese Fehler sind jedoch nicht derart, dass sie die Kommunikation zu unterbrechen drohen. Von Radio- und Fernsehprogrammen zu bestimmten Themen versteht der Sprecher die wichtigsten Punkte, vorausgesetzt, dass das Sprechtempo langsam und die visuelle Unterstützung gut ist. Auch von Texten, die sich an ein allgemeines Publikum wenden, versteht der Sprecher die wichtigsten Elemente und von wichtigen Abschnitten auch Details. Er ist in der Lage, einfache Schreibaufgaben, die der Routine des täglichen Lebens bei der Ausbildung oder der Arbeit entsprechen, relativ korrekt auszuführen.

NIVEAU 4

Der Sprachnutzer kann auf effektive Art und Weise an (halb) formellen und informellen Gesprächen praktischer, sozialer und beruflicher Art teilnehmen. Seine Sprachnutzung ist angemessen variiert und unter Berücksichtigung des allgemeinen Bildungsniveaus des Sprechers im Allgemeinen korrekt. Er versteht auch komplexere Informationen zu Themen des alltäglichen Lebens und aus der Welt der Bildung und des Berufs gut genug, um dem Argumentationsverlauf zu folgen. Radio- und Fernsehprogrammen kann er gut folgen, wenn sie in einem normalen Sprechtempo durch gut artikulierende Sprecher präsentiert werden. Er versteht praktisch alle Texte, die für die allgemeine Öffentlichkeit von vergleichbarem Bildungsniveau geschrieben wurden. Texte zu besonderen Themen versteht er, wenn er über ausreichende Grundkenntnisse in dem jeweiligen Fachgebiet verfügt. Er kann ausführlichere und schwierigere schriftliche Aufgaben im täglichen Leben, im Berufsleben und im Bildungsbereich ausführen. Seine Beherrschung der Grammatik und Orthographie ist im Allgemeinen gut; Fehler kommen vor.

NIVEAU 5

Der Sprachnutzer kann sich flott und spontan ausdrücken. Er versteht beinahe alle Idiome sowie die Umgangssprache und kann sie auch verwenden. Seine Sprachnutzung ist variiert und, unter Berücksichtigung seines Bildungsniveaus, in hohem Maße korrekt. Er kann eine breite Auswahl an Texten verstehen, auch wenn diese Texte komplexer sind und keine deutliche Struktur aufweisen. Texte, die sich an eine Leserschaft mit vergleichbarem Bildungsniveau richten, kann er schnell und mühelos lesen. Er kann alle gängigen Textarten im Arbeitsleben, im Bildungsbereich und im privaten Leben adäquat und akkurat schreiben.

Schweden: Beschreibung der Sprachkursniveaus

Quelle: <http://www3.skolverket.se/ki03/front.aspx?sprak=EN&ar=0506&skolform=37&infotyp=2&id=37>
(englischsprachiger Text)

KURS A

Kurs A gilt als bestanden, wenn der Schüler bzw. die Schülerin einfache mündliche Instruktionen verstehen kann, an einfachen Gesprächen zu alltäglichen und bekannten Themen teilnehmen und sich verständlich machen kann, verständlich und zusammenhängend über Erlebtes (mündlich) berichtet, einfache schriftliche Anforderungen meistern kann, erkennt, wie das eigene Sprachenlernen vorankommt, von Erfahrungen im Gesellschafts-, Alltags- und Arbeitsleben berichten kann und Beispiele für grundsätzliche Regeln und Gesetze in Schweden kennt.

KURS B

Kurs B gilt als bestanden, wenn der Schüler bzw. die Schülerin sich traut und auch in der Lage ist, mündlich zu kommunizieren und schriftlich in einfachen Sätzen über Erlebnisse aus dem Alltag und dem Beruf zu berichten, über verschiedene Wege des Sprachenlernens nachdenkt und sie ausprobiert, seine/ihre eigenen Erfahrungen und Kenntnisse vermitteln und mit den Eindrücken des Lebens in Schweden vergleichen kann und wenn er/sie Kenntnisse über Normen und demokratische Werte in der schwedischen Gesellschaft erworben hat.

KURS C

Kurs C gilt als bestanden, wenn der Schüler bzw. die Schülerin in einfachen Situationen des Alltags-, Gesellschafts- und Arbeitslebens mündlich und schriftlich sicher kommunizieren kann, verschiedene Strategien zum Sprachenlernen anwendet und mit diesen Erfahrungen seinen/ihren weiteren Lernprozess plant, die eigenen Erfahrungen mit Sprache, Arbeitsleben und Kultur beschreiben und Vergleiche ziehen kann, gute Kenntnisse über Alltag, Gesellschaft und Arbeitsleben hat und seine/ihre Rechte und Pflichten kennt.

KURS D

Kurs D gilt als bestanden, wenn der Schüler bzw. die Schülerin in verschiedenen Situationen des Alltags-, Gesellschafts- und Arbeitslebens mündlich und schriftlich sicher kommunizieren kann, verschiedene Strategien zum Sprachenlernen anwendet und mit diesen Erfahrungen den weiteren Lernprozess außerhalb der Kurse plant, eigene und andere Erfahrungen mit Sprache, Arbeitsleben und Kultur beschreiben und Vergleiche zu anderen Ländern ziehen kann, Kenntnisse darüber besitzt, wie die schwedische Gesellschaft aufgebaut ist und wie sie funktioniert sowie Normen und Werte, Rechte und Pflichten kennt.

Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen für Sprachen

Quelle: <http://www.goethe.de/dll/prf/pba/deindex.htm>.

ELEMENTARE SPRACHVERWENDUNG

A1 Kann vertraute, alltägliche Ausdrücke und ganz einfache Sätze verstehen und verwenden, die auf die Befriedigung konkreter Bedürfnisse zielen. Kann sich und andere vorstellen und anderen Leuten Fragen zu ihrer Person stellen – z. B. wo sie wohnen, was für Leute sie kennen oder was für Dinge sie haben – und kann auf Fragen dieser Art Antwort geben. Kann sich auf einfache Art verständigen, wenn die Gesprächspartnerinnen oder Gesprächspartner langsam und deutlich sprechen und bereit sind zu helfen.

A2 Kann Sätze und häufig gebrauchte Ausdrücke verstehen, die mit Bereichen von ganz unmittelbarer Bedeutung zusammenhängen (z. B. Informationen zur Person und zur Familie, Einkaufen, Arbeit, nähere Umgebung). Kann sich in einfachen, routinemäßigen Situationen verständigen, in denen es um einen einfachen und direkten Austausch von Informationen über vertraute und geläufige Dinge geht. Kann mit einfachen Mitteln die eigene Herkunft und Ausbildung, die direkte Umgebung und Dinge im Zusammenhang mit unmittelbaren Bedürfnissen beschreiben.

SELBSTÄNDIGE SPRACHVERWENDUNG

B1 Kann die Hauptpunkte verstehen, wenn klare Standardsprache verwendet wird und wenn es um vertraute Dinge aus Arbeit, Schule, Freizeit usw. geht. Kann die meisten Situationen bewältigen, denen man auf Reisen im Sprachgebiet begegnet. Kann sich einfach und zusammenhängend über vertraute Themen und persönliche Interessengebiete äußern. Kann über Erfahrungen und Ereignisse berichten, Träume, Hoffnungen und Ziele beschreiben und zu Plänen und Ansichten kurze Begründungen oder Erklärungen geben.

B2 Kann die Hauptinhalte komplexer Texte zu konkreten und abstrakten Themen verstehen; versteht im eigenen Spezialgebiet auch Fachdiskussionen. Kann sich so spontan und fließend verständigen, dass ein normales Gespräch mit Muttersprachlern ohne größere Anstrengung auf beiden Seiten gut möglich ist. Kann sich zu einem breiten Themenspektrum klar und detailliert ausdrücken, einen Standpunkt zu einer aktuellen Frage erläutern und die Vor- und Nachteile verschiedener Möglichkeiten angeben.

KOMPETENTE SPRACHVERWENDUNG

C1 Kann ein breites Spektrum anspruchsvoller, längerer Texte verstehen und auch implizite Bedeutungen erfassen. Kann sich spontan und fließend ausdrücken, ohne öfter deutlich erkennbar nach Worten suchen zu müssen. Kann die Sprache im gesellschaftlichen und beruflichen Leben oder in Ausbildung und Studium wirksam und flexibel gebrauchen. Kann sich klar, strukturiert und ausführlich zu komplexen Sachverhalten äußern und dabei verschiedene Mittel zur Textverknüpfung angemessen verwenden.

C2 Kann praktisch alles, was er/sie liest oder hört, mühelos verstehen. Kann Informationen aus verschiedenen schriftlichen und mündlichen Quellen zusammenfassen und dabei Begründungen und Erklärungen in einer zusammenhängenden Darstellung wiedergeben. Kann sich spontan, sehr flüssig und genau ausdrücken und auch bei komplexeren Sachverhalten feinere Bedeutungsnuancen deutlich machen.

Arbeitsstelle Interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration (AKI)

Die Arbeitsstelle wurde 2003 am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) eingerichtet und wird aus Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung finanziert. Sie ist mit zwei Wissenschaftlerinnenstellen ausgestattet und hat eine fünfköpfige Steuerungsgruppe sowie einen Beirat, der Mitglieder aus Wissenschaft, Politik und Medien umfasst.

Maßgebend bei der Einrichtung des Projekts waren zwei Grundüberlegungen: Durch vielfältige und anhaltende Wanderungsbewegungen in Europa ist das Zusammenleben von Menschen unterschiedlicher kultureller Zugehörigkeit zur Normalität geworden. Diese Situation beinhaltet Herausforderungen und Konfliktpotenziale, aber auch Chancen. Zweitens geht das Projekt davon aus, dass in der sozialwissenschaftlichen Forschung sowohl weit entwickelte theoretische Modelle als auch eine umfangreiche empirische Evidenz für die Analyse von Problemen und die Unterstützung politischer Entscheidungen vorliegen, diese Ressourcen aber aus verschiedenen Gründen nicht optimal genutzt werden.

Ein zentrales Ziel der Arbeitsstelle ist die problemgeleitete systematische Bilanzierung der in verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen erarbeiteten Forschungsevidenz zu ausgewählten Fragestellungen im Themenfeld. Die Arbeitsstelle Interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration (AKI) will so zur Weiterentwicklung der Forschung beitragen sowie – soweit möglich – Grundlagen für politisches Handeln bieten. Allgemein macht es sich die AKI zur Aufgabe, die Kommunikation und Kooperation zwischen Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit im Themenfeld Migration-Integration-Konflikte zu fördern. Sie möchte auch einen Beitrag dazu leisten, dass das Forschungsfeld Interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration mehr Kontur und Gestalt gewinnt und wissenschaftlich wie gesellschaftlich stärker sichtbar wird.

Die *AKI-Forschungsbilanzen* verstehen sich als Beitrag zur Entwicklung angemessener Formen, um komplexe Wissensbestände komprimiert, zuverlässig und mit Blick auf ihre politische Relevanz erfassen und bewerten zu können. Angesichts der Zunahme und Ausdifferenzierung wissenschaftlichen Wissens, immer stärker internationaler Kommunikationszusammenhänge, der Forderung nach interdisziplinärer Orientierung und nicht zuletzt auch der Komplexität vieler Probleme unserer modernen Gesellschaften gewinnen solche Synthesen an Bedeutung. Die AKI-Forschungsbilanzen sollen den Kenntnisstand zu ausgewählten Thematiken bewerten, hinreichend gesicherte Erkenntnisse von Hypothesen und kontroversen Positionen scheiden, Lücken und Desiderata aufweisen, wissenschaftliche Erkenntnisse systematisieren und damit auch Grundlagen für politisches Handeln bieten. Ziel der Arbeitsstelle ist es, zu gesellschaftlich bedeutenden Fragen wissenschaftliche Analysen zu bieten, die ihre Fragen und Interpretationsansätze eigenständig formulieren, aber auch zur Lösung politischer und gesellschaftlicher Probleme beitragen.

Zu den Aktivitäten der AKI gehören neben der Erstellung der Forschungsbilanzen interdisziplinäre Expertenworkshops; außerdem gibt sie den AKI-Newsletter heraus.

Weitere Informationen zur Arbeitsstelle und ihren Veranstaltungen, der AKI-Newsletter sowie weitere Veröffentlichungen sind online unter www.aki.wz-berlin.de verfügbar. Der Newsletter kann als Print- oder Online-Ausgabe bei der Arbeitsstelle abonniert werden.

Veröffentlichungen der AKI:

- Miles Hewstone, *Neuere Forschungen über Intergruppenkonflikte: Konsequenzen für den Umgang mit Migration und Integration*, WZB-discussion paper Nr. SP IV 2004-601, Berlin 2004.
- Karen Schönwälder, Dita Vogel, Giuseppe Sciortino, *Migration und Illegalität in Deutschland*. AKI-Forschungsbilanz 1, Berlin 2004.
- AKI (Hrsg.), *The Effectiveness of Bilingual School Programs for Immigrant Children*, WZB-discussion paper SP IV 2005-601, Berlin 2005; Dokumentation einer AKI-Tagung mit Beiträgen von R. Slavin/A. Cheung, Chr. Rossell/J. Kuder, G. Driessen, M. Axelsson, H. Reich und I. Gogolin.
- Janina Söhn, *Zweisprachiger Schulunterricht für Migrantenkinder. Ergebnisse der Evaluationsforschung zu seinen Auswirkungen auf Zweitspracherwerb und Schulerfolg*, AKI-Forschungsbilanz 2, Berlin 2005.
- AKI, *Migrationshintergrund von Kindern und Jugendlichen: Wege zur Weiterentwicklung der amtlichen Statistik*, Band 14 der Reihe Bildungsreform des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Berlin 2005.
- Karen Schönwälder, Janina Söhn, Ines Michalowski (unter Mitwirkung von Katarina Löbel), *Sprach- und Integrationskurse für MigrantInnen: Erkenntnisse über ihre Wirkungen aus den Niederlanden, Schweden und Deutschland*, AKI-Forschungsbilanz 3, Berlin 2005.
- Hartmut Esser, *Migration, Sprache, Integration*, AKI-Forschungsbilanz 4, Berlin Januar 2006.

* * *

Die Arbeitsstelle am WZB: Dr. habil. Karen Schönwälder (Leiterin), Dipl. Soz. Janina Söhn (wissenschaftliche Mitarbeiterin), Manuela Ludwig (Sekretariat), Nadine Schmid (studentische Mitarbeiterin).

Die Mitglieder der Steuerungsgruppe der AKI: Prof. Dr. Klaus J. Bade, Osnabrück, Prof. Dr. Hartmut Esser, Mannheim, Prof. Dr. Wilhelm Heitmeyer, Bielefeld, Prof. Dr. Amélie Mummendey, Jena, Prof. Dr. Friedhelm Neidhardt, Berlin.

Arbeitsstelle Interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration (AKI)
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
Reichpietschufer 50
10785 Berlin
Tel.: 030-25491-352
aki@wz-berlin.de/www.aki.wz-berlin.de