

## Die Integrationskurse in Deutschland – eine Erfolgsgeschichte?

*Anastasia Rachmann*



Anastasia Rachmann

Mit dem Zuwanderungsgesetz von 2005 wurde das neue Integrationskurskonzept zur Sprachförderung von Zuwanderern als Herzstück der deutschen Integrationsbemühungen eingeführt. Schon vor 2005 war eine Vielzahl von Sprachkursen, die nun als Vorlage für die neuen Integrationskurse dienen, für verschiedene Migrantengruppen im Gebrauch. Deren Konzepte wurden jedoch nie einer wissenschaftlichen Überprüfung unterzogen. Die Kommission Zuwanderung, unter dem Vorsitz von Prof. Rita Süßmuth, bezeichnete das damalige Sprachkurs-/Integrationsangebot in ihrem Gutachten aus dem Jahr 2004 als eine Politik des „pragmatischen Improvisierens“, deren tatsächlicher Erfolg nur schwer zu beurteilen sei.

Im Rahmen der neuen strategischen Ausrichtung der deutschen Integrationspolitik (Nationaler Integrationsplan) fand nun im Jahr 2007 erstmals eine wissenschaftliche Evaluation des Integrationskurskonzeptes statt. Die institutionelle Verankerung der Integrationskurse wurde dabei grundsätzlich gelobt, allerdings wurden auch Mängel aufgedeckt, die es fortan zu beseitigen galt. Unter den Verbesserungsvorschlägen fand sich auch die Empfehlung, verpflichtende Abschluss-tests für alle Kursteilnehmer einzuführen, um so den Erfolg/das Ergebnis besser und objektiver einschätzen zu können.

Die aktuellen Statistiken enthüllen nun, dass in den vergangenen fünf Jahren weit weniger als die Hälfte der Teilnehmer einen Kurs mit einer erfolgreich abgelegten Abschlussprüfung beendet hat. Vor dem Hintergrund dieser Statistiken stellt sich die Frage, inwiefern tatsächlich, wie es das Bundesministerium für Migration und Flüchtlinge (BAMF) bzw. die Regierung zu tun pflegen, von einer „Erfolgsgeschichte“ der Integrationskurse gesprochen werden kann?

### Die Entwicklung der Sprachkursförderung in Deutschland

Sprachkurse für Migranten wurden in Deutschland bereits nach dem ersten Anwerbeabkommen für ausländische Arbeitnehmer Mitte der 1950er Jahre angeboten, wenn auch nicht systematisch und planmäßig. Organisiert wurden die Kurse in unterschiedlicher Zuständigkeit, teilweise fanden sie in der Arbeitsstätte statt, in anderen Fällen nahmen sich die Kommunen der Aufgabe an. Mitunter wurden Filmvorführungen organisiert, um den Gastarbeitern die Lebenswelt in Deutschland näher zu bringen.

Dies änderte sich mit dem Anwerbestopp zu Beginn der 1970er Jahre. 1973 waren ca. 2,6 Millionen ausländische Arbeitnehmer in der Bundesrepublik beschäftigt. Weil sich deren Aufenthaltszeiten verlängerten, nahm der Nachzug von Familienangehörigen zu. Insbesondere durch den Nachzug von Kindern gerieten verstärkt Fragen der Bildung in den Blickpunkt. Für Erwachsene wurden die Sprachlernangebote intensiviert und einer stärkeren staatlichen Direktion unterzogen. Für zugewanderte Spätaussiedler wurden Mitte der 1970er Jahre Sprachkurse in großem Umfang finanziert.

Die Sprachförderung des Bundes erfolgte getrennt für Ausländer und Spätaussiedler und wurde nach unterschiedlichen Modalitäten gefördert. So entstand im Lauf der Zeit eine auf Bundes- und Landesebene weit verzweigte Angebotsstruktur, die, abhängig vom jeweiligen rechtlichen Aufenthaltsstatus der Zugewanderten, von einer nahezu unüberschaubaren Fülle rechtlicher Regelungen, neuer Fördertöpfe und -programme begleitet war. Die verschiedenen Programme verharrten beim „pragmatischen Improvisieren“. Ein umfassendes Gesamtkonzept für eine systematische Integrationsförderung fehlte. Eine Folge davon war, dass Sprachkurse häufig nicht zustande kamen, weil nicht genügend Teilnehmer einer bestimmten Zielgruppe gewonnen werden konnten.

Eine umfassende Darstellung der erbrachten Leistungen und ihrer Kosten war dabei auch der Zuwanderungskommission in ihrem Bericht 2001 wegen der zersplitterten Zuständigkeiten und der Differenzierung nach Leistungsempfängern nicht möglich. Die Zuwanderungskommission gab dabei folgende Einschätzung zu der damaligen Integrationssituation ab:

„Wenngleich beachtliche Integrationserfolge erzielt wurden, waren doch häufig kurzfristige Erfordernisse und punktuelle Überlegungen handlungsentcheidend. Eine systematische und übergreifende Herangehensweise fehlte, was

die Integration der Zuwanderer in die Aufnahmegesellschaft erschwert hat. Wenn wir heute über die Grundzüge einer zukünftigen Integrationspolitik nachdenken, sollte ein integrationspolitisches Gesamtkonzept angestrebt werden, das die Bedürfnisse von Aufnahmegesellschaft und Zuwanderern gleichermaßen berücksichtigt.“

Mit dem Zuwanderungsgesetz, das im Jahr 2005 in Kraft trat, wurde zum ersten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik ein solches Gesamtkonzept für Zuwanderung und Integration vorgelegt. Damit sollen die Fehler und die Versäumnisse der Vergangenheit berücksichtigt und korrigiert werden, die nicht zuletzt aus der Weigerung in die Einsicht entstehen konnten, dass Deutschland ein Einwanderungsland geworden war. Nach dem Grundsatz des Förderns und Forderns wurden zum ersten Mal Rechte und Pflichten der Zuwanderer formuliert und gesetzlich festgeschrieben. Der Staat bietet seitdem ein Grundangebot an Integration, während sich die (Neu-) Zuwanderer zur Teilnahme daran verpflichten, wobei Pflichtverletzung aufenthaltsrechtlich sanktioniert werden kann. Als ein Grundelement der Integrationspolitik sieht das Gesetz die Integrationskurse für die (neu) zugezogenen Ausländer und Spätaussiedler vor. Diese sollen in den folgenden Abschnitten kurz dargestellt werden.

## Das Integrationskurskonzept

Der Integrationskurs umfasst insgesamt 645 Unterrichtseinheiten. Den ersten Teil, bestehend aus 600 Unterrichtseinheiten, bildet der Sprachkurs, aufgeteilt in einen Basis- und einen Aufbausprachkurs. Das Ziel: Die Teilnehmer sollen sich im Alltag auf Deutsch (*Sprachniveau B1*) verständigen können. Es gibt Vollzeit- und Teilzeitkurse. Die Teilzeitkurse sollen es insbesondere Eltern und Berufstätigen ermöglichen, an einem Integrationskurs teilzunehmen.

Zudem gibt es spezielle Integrationskurse (945 Stunden) für Eltern, Jugendliche, Frauen und Teilnehmer, die noch nicht schreiben und lesen können. Für Personen mit einem erhöhten sprachpädagogischen Förderbedarf können Förderkurse eingerichtet werden. In Intensivkursen (430 Stunden) lernen Teilnehmer, die aufgrund ihrer Vorkenntnisse das Ziel des Integrationskurses schneller erreichen können. Die Teilnehmer dürfen auf Antrag einmalig 300 Unterrichtsstunden im Sprachkurs wiederholen, wenn sie ordnungsgemäß am Integrationskurs teilgenommen und in der Sprachprüfung das Sprachniveau B1 nicht erreicht haben.

Der zweite Teil nennt sich Orientierungskurs und besteht aus den restlichen 45 Unterrichtseinheiten. In diesem Kursabschnitt stehen die Themenbereiche „Politik in der Demokratie“, „Geschichte und Verantwortung“ und „Mensch und Gesellschaft“ im Vordergrund. Das Ziel des Integrationskurses ist es, den Migranten den Erwerb der deutschen Sprache auf dem B1-Niveau der europäischen Referenzskala zu ermöglichen, womit sie sich entsprechend ihrem Alter und Bildungsstand selbstständig im Alltag verständigen und an der deutschen Gesellschaft teilhaben können sollten.

Ob ein Migrant am Integrationskurs *teilnehmen* darf oder er dazu verpflichtet werden kann, ist in den §§ 44 und 44a des *AufenthG*, § 11 Abs. 1 *FreizügG EU* und § 9 Abs. 1 *BVFG* geregelt. Dabei wird zwischen Ausländern, Bürgern der Europäischen Union, Spätaussiedlern und deutschen Staatsangehörigen unterschieden. Die Teilnehmer müssen sich in der Regel mit einem Beitrag von einem Euro je Unterrichtsstunde an den Kosten beteiligen.

Mit der Durchführung der Integrationskurse werden private und öffentliche Träger beauftragt, die vom Bundesamt zugelassen sind. Zur Zeit besitzen in Deutschland ca. 1.800 Integrationskursträger eine *Zulassung*. Die *Lehrkräfte*, die im Integrationskurs unterrichten, müssen ein abgeschlossenes Studium „Deutsch als Fremdsprache“ oder „Deutsch als Zweitsprache“ vorweisen oder sich die Qualifikation durch eine spezielle Fortbildung erwerben. Bis zum 1.1.2010 waren jedoch viele Lehrkräfte mit einer Ausnahmeregelung tätig. (Quelle: <http://www.bamf.de/>)

Mit dem neuen Zuwanderungsgesetz und der Forderung nach einer umfassenden wissenschaftlichen Evaluation des Integrationskurssystems wurde auch der Ernst der Regierung erkennbar, sich der Integration langfristig und nachhaltig anzunehmen. So wurde nicht nur eine sogenannte Bewertungskommission (Praktiker, Wissenschaftler und Vertreter aus Ministerien) ins Leben gerufen, die die Entwicklung der Integrationskurse parallel zu ihrer Durchführung begleiten und kommentieren sollte, sondern auch eine Unternehmensberatung (Rambøll Management) damit beauftragt, den Integrationskurs in seiner Ausgestaltung und seinem Erfolg zu bewerten. Die wissenschaftliche Evaluierung ist im Jahre 2006 erfolgt und deren Ergebnisse wurden zum 1.1.2007 dem Bundestag vorgelegt.

## Die Evaluation

Der Evaluator kam dabei zum Ergebnis, dass die Einführung der Integrationskurse nach dem neuen Zuwanderungsgesetz „eine deutliche qualitative Verbesserung der deutschen Integrationspolitik...“ darstelle. Im Rahmen der Umsetzung sei es gelungen, Defizite und Lücken der vorherigen Sprachförderung für Zuwanderer zu beheben und die verschiedenen bis dahin bestehenden Instrumente in einem Ansatz zusammenzuführen. So wären Zuständigkeiten gebündelt sowie eine gut strukturierte Förderlandschaft ins Leben gerufen worden. Das neue System der Integrationskurse habe sich etabliert und bewährt und stelle erstmalig für alle Zuwanderer eine Möglichkeit zur systematischen und qualitativ hochwertigen Förderung ihrer Integration dar. Damit sei der Bund auf dem richtigen Weg. Mit der Evaluation existiere nun auch eine Datenbasis, die aufzeige, welche Systemkomponenten sich bewährt hätten und in welchen Bereichen noch Potenziale zur Verbesserung existieren. Dabei sei

## 1. Kurzübersicht und Vergleich mit dem Vorjahreszeitraum

	2008	1. Halbjahr 2008	1. Halbjahr 2009	Vergleich	seit 01.01.2005
neue Teilnahmeberechtigungen	155.504	78.205	71.751	-8,3%	727.893
<i>zuzüglich für Kurswiederholer</i>	<i>30.277</i>	<i>14.985</i>	<i>17.723</i>	<i>+18,3%</i>	<i>48.461</i>
neue Kursteilnehmer	121.275	59.045	57.416*	-2,8%	541.738
davon Türkei	21.475	11.965	9.508	-20,5%	110.092
davon Deutschland	15.442	8.460	6.741	-20,3%	26.104
davon Irak	5.329	2.919	2.924	+0,2%	17.628
davon Spätaussiedler	2.766	1.406	1.198	-14,8%	40.656
<i>darunter durch TGS verpflichtete neue Kursteilnehmer<sup>3)</sup></i>	<i>18.827</i>	<i>9.104</i>	<i>10.450</i>	<i>+14,8%</i>	<i>30.767</i>
neue Kurswiederholer	20.396	8.213	13.371	+62,8%	33.909
begonnene Integrationskurse	9.219	4.946	4.726	-4,4%	39.244
beendete Integrationskurse	5.743	2.347	3.043	+29,7%	25.085
Kursabsolventen insgesamt	73.557	32.169	33.057	+2,8%	281.545
Prüfungsteilnehmer (B1) <sup>2)</sup>	61.025	28.111	38.284	+36,2%	211.596
davon Prüfung bestanden <sup>3)</sup>	37.438	17.642	21.942	+9,6%	137.674
<i>Prüfungsquote<sup>2)/3)</sup></i>	<i>50,9%</i>	<i>54,8%</i>	<i>66,4%</i>		<i>48,9%</i>

1) Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende (seit Inkrafttreten des RL-UmsG am 28.08.2007).

2) Sprachprüfung Zertifikat Deutsch (B1); im Einzelnen hierzu siehe Ziffer 6 „Prüfungsteilnehmer Zertifikat Deutsch“.

3) Wert bezogen auf Kursabsolventen des jeweiligen Zeitraums; im Einzelnen siehe Ziffer 6 „Prüfungsteilnehmer Zertifikat Deutsch“.

\* Wert wird sich durch Nacherfassungen noch geringfügig erhöhen und das Niveau des Vorjahres erreichen.

Graphik entnommen aus der Integrationskursbilanz 2009 des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (Stand: August 2009). <http://tinyurl.com/yjlekm8>

besonders positiv hervorzuheben, dass seit der Einführung zum 1. Januar 2005 bereits eine große Anzahl sowohl neu zugewandeter wie auch bereits länger in Deutschland wohnhafter Ausländer zu den Integrationskursen zugelassen wurde. „Von diesen Personen stellt dabei die Gruppe der Altschwabener, die freiwillig an den Kursen teilnehmen, den größten Anteil dar, so dass in diesem Punkt von einer erfolgreichen Zielgruppenreichung im Sinne einer „nachholenden Integration“ gesprochen werden kann.“ Zudem liegt der Frauenanteil unter den Teilnehmenden bei mehr als 60%, was vor allem hinsichtlich der Integrationsleistungen, die Frauen innerhalb ihrer Familien erbringen (können), als ein großes Plus anzusehen ist.

Der Kurserfolg der Teilnehmer ließ sich zum Zeitpunkt der Evaluation ohne verpflichtende Abschlussstests und ohne Controlling-Kennzahlen nicht eindeutig feststellen. Die damaligen Testergebnisse und die Einschätzung der Kursträger deuteten allerdings darauf hin, dass etwa die Hälfte der Teilnehmer nach 600 Unterrichtsstunden das anvisierte Sprachniveau von B1 (selbständige Sprachverwendung nach der europäischen Referenzskala) erreicht.

Mit der Novellierung der Integrationskursverordnung 2007 erfuhr das Integrationskurssystem einige vom Evaluator angeregte Veränderungen. Unter anderem wurde das Stundenkontingent von 600 auf 900 Unterrichtsstunden erweitert, den Teilnehmern wurde eine Wiederholungsmöglichkeit für die Prü-

fung eingeräumt, und es wurden finanzielle Anreize für die Teilnehmer geschaffen, die Prüfung innerhalb einer bestimmten Frist abzulegen. Zwei Jahre nach der Novellierung der Integrationskursverordnung liegen nun die Zahlen über die Erfolgsquote der Integrationskursteilnehmer der vergangenen fünf Jahre vor.

### Integrationskurse in Deutschland – eine Erfolgsbilanz?

In der letzten, im April 2009 vom BAMF vorgelegten, Integrationskursbilanz für das Jahr 2008 heißt es: „2008 war für die Integrationskurse ein erfolgreiches Jahr.“ Die Integrationskursbilanz wurde als eine Erfolgsbilanz und das Programm als ein Modell für Europa bezeichnet.

Begründet wurde dies damit, dass das wesentliche Ziel, die Erfolgsquote zu erhöhen, im Jahr 2008 erreicht wurde. Mehr als die Hälfte aller Kursabsolventen hätten die Sprachprüfung bestanden (37.438 Personen oder 50,9%). Gegenüber 2007 entspreche dies einer Steigerung um 6,8%. Die Zahl der Prüfungsteilnehmer stieg im Jahr 2008 gegenüber dem Vorjahr um 39,2 % auf jetzt 61.025 Personen. Insgesamt habe die Zahl der Kursteilnehmer (121.275, das entspricht + 6%) und Kursabsolventen (73.557, das entspricht +9,7%) weiter zugenommen. Der positive Trend sei vor allem auf die Neuerungen im Aufenthaltsgesetz vom 28.08.2007 sowie auf die Neufassung der Integrationskursverordnung vom 08.12.2007 zurückzuführen.

Hinzu kämen die Verbesserungen, die in Folge der Evaluation der Integrationskurse vorgenommen wurden und die sich ebenfalls positiv auf die Integrationskursbilanz 2008 ausgewirkt hätten. Neu sei beispielsweise die Möglichkeit, den Aufbausprachkurs (300 Unterrichtsstunden) zu wiederholen, wenn in der Sprachprüfung das Niveau B 1 nicht er-

reicht wurde. Im Jahr 2008 hat das Bundesamt 30.277 Kurswiederholer zugelassen, von denen bisher 20.396 die Wiederholungsmöglichkeit in Anspruch genommen haben. Auch die Aufstockung der Stundenzahl in spezifischen Integrationskursen von 600 auf 900 Unterrichtsstunden sei ursächlich für die positive Entwicklung.

Als Erfolg wird also gesehen, dass sich die Zahl der erfolgreichen Absolventen im Vergleich zum Vorjahrszeitraum erhöht hat, das gesteckte Ziel – Steigerung der Erfolgsquote – somit erreicht (+6,8%) wurde. Ferner ist auf den Internetseiten des Bundesinnenministeriums zu lesen, dass seit 2005 mehr als 281.500 Kursteilnehmer den Kurs erfolgreich abgeschlossen hätten.

Wenn man sich jedoch vor Augen führt, dass selbst im „erfolgreichen“ Jahr 2008 lediglich 51% der Teilnehmer den Integrationskurs mit der bestandenen Abschlussprüfung beendet haben, fragt man sich, ob tatsächlich bereits generell von einem Erfolg des Integrationskurskonzeptes und seinem Rollencharakter für Europa die Rede sein kann. Zwar ist es richtig, dass Evaluation und Novellierung der Integrationskursverordnung die Chancen der Teilnehmer auf einen erfolgreichen Abschluss gesteigert haben. Doch bleibt die Tatsache, dass seit dem Jahr der Einführung der Integrationskurse mehr als die Hälfte der Kursteilnehmer das Zertifikat Deutsch nicht erreicht hat. Mehr noch, betrachtet man die nachstehende Tabelle, so zeigt sich, dass seit dem Jahr 2005 von den 727.893 neuen Teilnahmeberechtigten und den 541.738 (100%) Personen, die sich tatsächlich zu einem Integrationskurs angemeldet haben nur 281.545 (51,9%) Personen den Kurs beendeten haben. Dabei beläuft sich die Zahl der erfolgreichen Absolventen laut dieser Statistik seit 2005 auf 137.674 (25,4%) Personen. Damit besagt die Integrationsbilanz, dass in den vergangenen fünf Jahren gerade einmal ein Viertel der zu Beginn angemeldeten Teilnehmer bislang die für die Prüfung

notwendigen Sprachkenntnisse nachweislich erworben hat.

Es muss auch gesehen werden, dass es sich bei den Integrationsmaßnahmen zum Teil um sogenannte „nachholende Integration“ handelt, weil fast 50% der Kursteilnehmer von den bereits länger in Deutschland lebenden Zuwanderern gestellt werden. Es wäre von dieser Teilnehmergruppe, auch wenn sie vormals nicht in den Genuss der staatlichen Förderung gekommen ist, zu erwarten gewesen, dass sie auf Grund ihrer längeren Alltagserfahrung in Deutschland den Kurs mit einer höheren Erfolgsquote bestanden hätte. Da die Erfolgsquote insgesamt bislang jedoch bei etwa 50% pendelt, stockt also auch die nachholende Integration.

Als ein Erfolg zu werten ist das neu eingeführte Datenerfassungssystem, da nun klarer nachzuvollzogen ist, wie der Integrationskurs wirkt und was er die Steuerzahler kostet. Diese Daten fehlten, als die Zuwanderungskommission und der Sachverständigenrat tagten und ein umfassendes Integrationskursystem entwickeln mussten. Als Fortschritt ist auch zu werten, dass die Optimierung der Systemkomponenten der Integrationskurse vorangeht. Bemerkenswert ist schließlich auch, dass die Integrationskurse sich eines hohen Zuspruchs seitens der Zuwanderer erfreuen. Dennoch bedeutet allein die große Zahl der Teilnehmer noch keinen Erfolg, da dieser an der Zahl der erfolgreichen Absolventen gemessen wird.

Die Weiterentwicklung der Integrationskurse ist einer der Schwerpunkte im Koalitionsvertrag für die 17. Legislaturperiode. Dabei soll insbesondere die Zahl der Orientierungkursstunden von 45 auf 60 Stunden erhöht und der schnelle Ler-

nerfolg durch Anreize unterstützt werden. Zudem wird auch eine verstärkte Vernetzung mit den für den Arbeitsmarkt zuständigen Stellen und der Ausbau der Elternintegrationskurse in Kindergärten und Schulen angestrebt.

Ausreichende Deutschkenntnisse sind eine *conditio sine qua non* für einen erfolgreichen Abschluss und eine unabdingbare Voraussetzung für eine gelingende Integration, um Bildungschancen und Angebote auf dem Arbeitsmarkt nutzen zu können. Die Statistiken über die vergangenen fünf Jahre weisen zwar einen positiven Trend auf, zeigen aber auch, dass fast die Hälfte der Teilnehmer den Kurs noch nicht erfolgreich abzuschließen scheint. Diese Menschen sind somit auf Grund unzureichender Sprachkenntnisse auch nach dem Kursbesuch nicht in der Lage, Bildungs- und Arbeitschancen tatsächlich wahrzunehmen. Deshalb erscheint es problematisch, den Integrationskurs und damit auch die deutsche Integrationspolitik bereits jetzt als eine Erfolgsgeschichte anzusehen.

## Quellen

- Integrationsplan der Bundesregierung: <http://tinyurl.com/ahuzmh>
- Ausführliche Informationen zu den Integrationskursen auf Seiten des BAMF: [http://tinyurl.com\\_yefp563](http://tinyurl.com_yefp563)
- Mehr zum Thema Integration auf Seiten des Bundesministeriums des Innern: <http://tinyurl.com/yepy2ce>
- Seiten der Bewertungskommission: <http://tinyurl.com/ylcf5d2>
- Evaluation von Ramboll Management aus dem Jahr 2006: <http://tinyurl.com/yfbq6bv>