

Teil 2: Die Eingliederung am Arbeitsmarkt

Bernd Hallenberg

2018 lebten fast 1,7 Mio. Schutzsuchende in Deutschland¹. Mehr als zwei Drittel von ihnen hat einen anerkannten Schutzstatus, bei etwa 20 Prozent war der Status noch offen. Die nackten Zahlen sagen jedoch noch nichts über den Stand ihrer Integration aus. Wie und mit welchem Erfolg werden sie auf das Leben im Land vorbereitet? Und wer hat es geschafft eine Arbeitsstelle zu finden? Diese Werkstatt setzt sich mit der Lage Ende 2018 auseinander. Sie knüpft damit an das Papier vom Herbst 2017 an, das sich vor allem mit der Wohnungsversorgung und der räumlichen Verteilung der Geflüchteten befasst hat.

Einführung: Zum Stand von Migration und Integration Ende 2018

Mehr als drei Jahre nach dem Höhepunkt der Flüchtlingszuwanderung hat sich der Schwerpunkt der öffentlichen Betrachtung verschoben. Inzwischen steht die Integration der Geflüchteten im Vordergrund, nicht mehr die Zuwanderung selbst. Von Januar bis Dezember 2018 wurden noch knapp 162.000 Erstanträge auf Asyl gestellt, fast 36.000 weniger als im gleichen Zeitraum 2017². Die Bundesregierung geht für das Gesamtjahr 2018 von 166.000 Anträgen aus. 38.500 Personen haben ein Visum im Rahmen des Familiennachzuges erhalten, während 26.500 das Land verlassen haben, weil sie kein Asyl erhalten oder den Antrag in einem anderen EU-Land gestellt haben. Weitere 18.500 Menschen seien freiwillig in ihre Heimat zurückgekehrt³. Die meisten Schutzsuchenden

stammen auch 2018 aus Syrien, wo der Krieg in vielen Gebieten Anfang 2019 andauert.

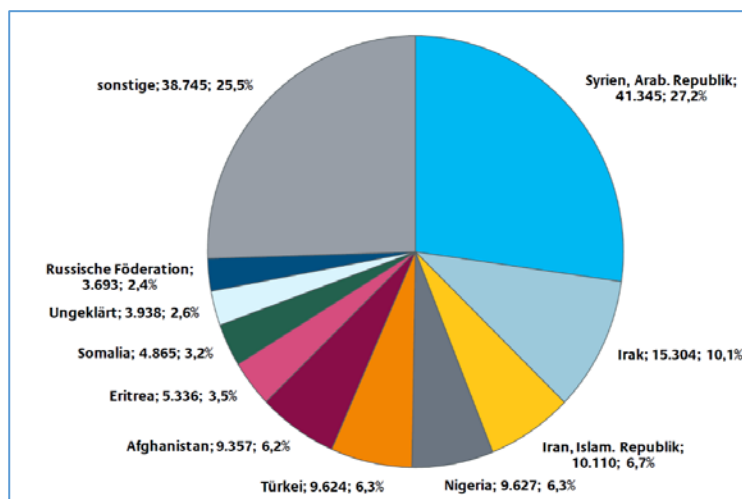


Abb.1: Asyl-Erstanträge Januar bis Dezember 2018 nach Haupt-Herkunftsländern, absolute Zahlen, Anteile in Prozent

Seit Anfang 2015 sind somit gut 1,5 Millionen Erstanträge auf Asyl in Deutschland gestellt worden. Insgesamt 876.000 Personen erhielten von Januar 2015 bis Juni 2018 einen positiven BAMF-Bescheid im Rahmen von Asyl, Flüchtlingsschutz, subsidiärem Schutz oder Abschiebungsverbot.

Doch wie steht es aktuell um die Integration dieser Menschen mit derartig vielfältigen Wurzeln und Biografien in den Arbeitsmarkt? Wie läuft es mit ihrer Vorbereitung auf Land, Leute und Sprache?

Das Urteil fällt gemischt aus, welche Perspektive auch gewählt wird. Bei den Betroffenen selbst ist das Spektrum der Gefühle breit. Es reicht von

¹ Präzise Zahlen zur Situation Anfang 2018 liefert das Statistische Bundesamt: *Reihe Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Schutzsuchende. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters 2017*. Nürnberg, 23.11.2018

² vgl. BAMF: *Asylgeschäftsstatistik für November 2018*. Nürnberg, Dezember 2018. – Auf die Gründe für den Rückgang der Asyl-Zuwanderung kann an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden.

³ vgl. Welt-Online, 16.12.2018

Freude und anhaltender Dankbarkeit über Erstaunen und Ungeduld bis zu einer gewissen Resignation. Erfolgsgeschichten stehen neben verschobenen oder enttäuschten Hoffnungen, Rückschläge neben neuem Mut.

Hamza Mahfood (23, Syrer) weiß, dass er mehr erreicht hat als Hunderttausende andere Flüchtlinge. Er lernte Deutsch, absolvierte ein Praktikum bei „Bild“ und fand gesellschaftlich Anschluss. Mittlerweile hat er Freunde aus Berlin und ... auch eine deutsche Freundin. Eine Ehre sei es für ihn, hier leben zu dürfen, sagt er. „Diese Freiheit werde ich in Syrien niemals haben.“ Mahfood sucht ... seit Monaten eine Wohnung für sich allein, hat als Flüchtling aber kaum Chancen. Neben der Miete erhält er vom Jobcenter 570 Euro im Monat zum Leben. Mit dem Geld komme er zwar klar, sagt er. Trotzdem würde er viel lieber schon arbeiten. 30 Bewerbungen hat er zuletzt losgeschickt, etwa an Aldi und Netto. Viele Firmen antworteten gar nicht. Meist aber hörte Mahfood, sein Profil entspreche den Anforderungen nicht. Ihn frustriert das. „Was mich am meisten verrückt macht in Deutschland, ist das lange Warten. Das System ist so kompliziert, all die Dokumente, die Scheine, die ich brauche. Macht es doch ein bisschen einfacher für uns!“⁴

Sumia Bizem (54, Syrerin): *„Ich bin eine multikulturelle Frau. Arabisch und Bosnisch sind meine Muttersprachen. Ich war auf einer französischen Schule, habe in Damaskus Maschinenbau studiert und für Regierungsbetriebe gearbeitet, bis der Krieg anfang. Dann habe ich im Architekturbüro meines Mannes das Management und die Buchhaltung übernommen. Wir waren in Syrien im Innenausbau tätig, und so hatten wir hier in Berlin die Idee, Baumaterialien für Küchen und Bäder in arabische Länder zu exportieren. Kompliziert ist diese deutsche Bürokratie, alles ist so langsam! Wir sollen warten, warten, warten und leben von Jobcenterleistungen. Das fühlt sich überhaupt nicht gut an. Wir hatten noch nie zuvor Geld von irgendwem angenommen. Ich möchte endlich arbeiten und etwas zurückgeben. Ich habe mich auch bei deutschen Firmen beworben, aber bisher nur Absagen bekommen (...).“⁵*

Auch die objektive und – international⁶ – vergleichende Betrachtung zur Integration kommt zu einem ambivalenten Urteil: Der Fortschritt sei deutlich sichtbar, verlaufe aber langsamer als von manchen erhofft. Ähnlich sehen es die Bürger*innen im Land: Laut Integrationsmonitor der INSA-Stiftung ist das Thema „Integration“ von einer deutlichen Mehrheit – bei allen Parteianhängern, außer der AfD – positiv besetzt, doch gerade einmal 18 Prozent bewerten den erreichten Integrationsstand Ende 2018 als „gut“⁷.

⁴ Zit. nach I. Naber: „Wir schaffen das“ – eine Bilanz. Die Welt, 13.12.2018

⁵ Zit. n. SZ-Serie „Schaffen wir das“, Folge 13, J. Siebert: „Stark wie ein Löwe schaue ich nach vorne“, 5.12.2018

⁶ vgl. OECD/EU: *Settling In. 2018: Indicators of Immigrant Integration*, OECD Publishing, Paris/European Union, Brüssel,

Dezember 2018; s.a. O. Gersemann: *Jeder siebte Zuwanderer in Deutschland hat nur Grundschulniveau*. Die Welt, 10.12.2018.

⁷ vgl. Pressemitteilung, *Integrationsmonitor der INSA-STIFTUNG gGmbH 2018*, Erfurt, Dezember 2018.

Gleichzeitig sind gerade für die Integration am Arbeitsmarkt aber auch viele optimistische Stimmen zu hören: „Frau Merkel liegt richtig. Ja, wir schaffen das mit der Integration“, so etwa Arbeitgeberpräsident Ingo Kramer⁸. Oder: „Es sind Menschen gekommen, die wir in unseren Betrieben sehr gut brauchen können“, wie der Präsident der Düsseldorfer Handwerkskammer für seine von Nachwuchssorgen geplagte Branche ergänzte⁹.

Zusammenfassend lassen sich etliche Faktoren anführen, die für die unterschiedlichen Urteile über das bislang Erreichte und für enttäuschte oder aber übertriebene Erwartungen an die Geschwindigkeit der Integration der Geflüchteten verantwortlich sind. Um nur einige zu nennen:

- Strukturelle Herausforderungen bei den Schutzsuchenden selbst: Die Gesamtgruppe der Zugewanderten ist hinsichtlich Bildungsstand, beruflicher Qualifikation oder kultureller Sozialisation äußerst heterogen. Die Spannweite reicht von international anerkannten Forschern bis zu jenen 15 Prozent der Schutzsuchenden, die als nicht alphabetisiert gelten. Zudem hat sich die Zusammensetzung der Neu-Zugewanderten in den letzten Jahren nach Herkunft, Sozialstruktur oder Bleibeperspektive weiter verändert. Grundsätzlich bedarf es also stark differenzierender Maßnahmen und Angebote für die Integration – oft sind entsprechende Maßnahmen erst nach geraumer Zeit eingeleitet worden.

- Die Überlastung der Behörden hat in den ersten Jahren zur Abweichung von Qualitätsansprüchen geführt, insbesondere bei den Integrationskursen und ihren Trägern. Ziel sei es nun, so die Integrationsbeauftragte der Bundesregierung im August 2018, „wieder in einen Normalmodus überzugehen, und deshalb ist die Qualitätsoffensive so notwendig“¹⁰.
- Viele Verwaltungsprozesse bei der Aufnahme und Integration sind innerhalb und zwischen den unterschiedlichen Ebenen und Behörden unzulänglich abgestimmt worden¹¹; oft mangelt(e) es zudem an wichtigen Informationen über die Schutzsuchenden bzw. am Austausch dieser Informationen. Erheblich dazu beigetragen haben fehlende Unterlagen der Bewerber oder die Nichtanerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen.
- Gerade aus Sicht der Zugewanderten selbst, aber auch aus der Perspektive vieler Unternehmen, fehlte es oft an Flexibilität der Bürokratie bei der Arbeitsaufnahme. Auch die langen Asylverfahren trugen zu diesem Eindruck bei. Dazu traten fortbestehende Vorbehalte bei manchen Unternehmen zur Einstellung von Geflüchteten.

Dagegen kann von einem grundsätzlichen Mangel an finanziellen Mitteln nicht die Rede sein. Allerdings zeigen sich Länder und Kommunen regelmäßig unzufrieden mit Umfang und Zu-

⁸ Interview mit Ingo Kramer, Augsburger Allgemeine, 14.12.2018: *Migranten sind eine Stütze unserer Wirtschaft*.

⁹ Zit. n. Westdt. Zeitung, 14.12.2018, *Warum Unternehmerverbände NRW die Integration der Flüchtlinge loben*.

¹⁰ Zit. n. DLF, 29.8.2018, *Sprachkurse brauchen mehr Nähe zur beruflichen Tätigkeit*. A. Widmann-Mauz, Gespräch mit B. Schulz

¹¹ vgl. K. Ritgen: *Kommunale Steuerungsstrukturen und Koordination – Zusammenarbeit unterschiedlicher Ressorts und Verwaltungsebenen*, S.31-37, in: H. Floetting et al: *Zuwanderung und Integration von Geflüchteten in Kommunen*. Berlin, Difu-Impulse 1-2018.

kunftsplanung der seitens des Bundes zugewiesenen Mittel¹², die ganz überwiegend an die Kommunen weitergeleitet werden, den Aufwand der Länder aber nur teilweise abdecken¹³. Den Vorschlag des Bundesfinanzministers vom Dezember 2018, den Ländern künftig statt verschiedener Hilfen pauschal 16.000 Euro je anerkanntem Bewerber zu überweisen, um so u. a. die Verwaltungsverfahren zu vereinfachen, stieß bei den Ländern wegen zu erwartender Mindererinnahmen (zunächst) auf Kritik. Die Länder rechnen für 2018 bis 2025 mit Ausgaben von gut 50 Mrd. Euro, von denen der Bund nur 18,6 Mrd. erstattet¹⁴.

Nach Angaben des Bundesministeriums des Inneren (BMI) belaufen sich die Gesamtausgaben des Bundes für die Flüchtlings- und Integrationspolitik 2018 auf etwa 22,6 Mrd. Euro¹⁵. Davon entfallen jedoch weniger als 10 Prozent auf unmittelbare Integrationsleistungen. Für Integrationskurse werden 765 Millionen Euro aufgewendet, 470 Millionen Euro sind für die berufsbezogene Sprachförderung bestimmt und weitere 300 Millionen Euro fließen in andere Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration.¹⁶

Welche konkreten Erkenntnisse liegen im Einzelnen, insbesondere zur Situation bei den Kursen und zum Spracherwerb, Ende 2018 vor?

¹² vgl. *Bericht der Bundesregierung über Maßnahmen des Bundes zur Unterstützung von Ländern und Kommunen im Bereich der Flüchtlings- und Integrationskosten und die Mittelverwendung durch die Länder im Jahr 2017*. Berlin, Mai 2018

¹³ In 2017 betrugen die Bundesleistungen an Länder und Kommunen 6,6 Mrd. Euro., in 2018 dürfte die Summe auf 4,9 Mrd. sinken. - Am 28.11.2018 verabschiedete der Bundestag den *Entwurf eines Gesetzes zur fortgesetzten Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen und zur Regelung der Folgen der Abfinanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“* – BT Drucksache 19/5465 und 19/6090 – Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Wo und wie wird angesetzt, um die Herausforderungen zu überwinden? Darauf liegt der Fokus in diesem Papier. Der folgende zweite Teil beschäftigt sich mit der Eingliederung der Geflüchteten am Arbeitsmarkt.

Der Bildungs- und Ausbildungsstand der angekommenen Geflüchteten

Die anfänglich bestenfalls rudimentäre Informationslage über den schulischen und beruflichen Hintergrund der Geflüchteten sowie das damit verbundene Problem der Vergleichbarkeit von Abschlüssen und Qualität hat sich inzwischen zwar leicht verbessert, führt aber noch immer zu missverständlichen oder gar falschen Bewertungen.

So behauptete „Bild“ im August 2017 unter dem Titel „Die echten Zahlen“, dass 59 Prozent der Flüchtlinge keinen Schulabschluss hätten und bis zu drei Viertel der Arbeitssuchenden „gar keine oder nur geringe Schulbildung“¹⁷.

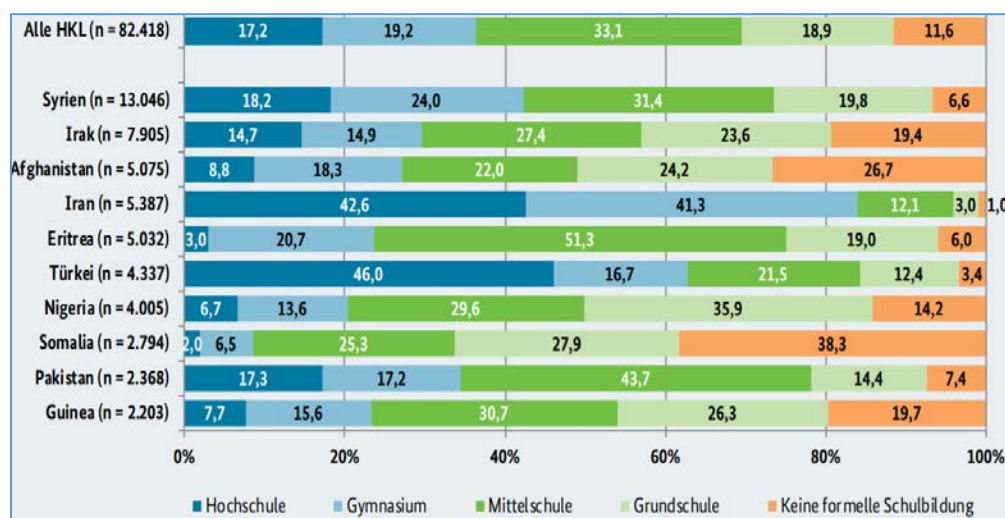
Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) reagierte umgehend mit einer Richtigstellung, wonach auf Basis der repräsentativen Befragung der Geflüchteten von einer deutlichen Mehrheit – zwischen 60 und 66 Prozent – mit einem Schulabschluss auszugehen

¹⁴ vgl. Handelsblatt, 5.12.2018: *Länder rechnen mit 50 Milliarden Euro Flüchtlingskosten bis 2025*.

¹⁵ Eine umfassende Auflistung der Maßnahmen und (geplanten) Aufwendungen findet sich in der *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Linda Teuteberg, Stephan Thomae, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – BT-Drucksache 19/4342 – Integrationsmaßnahmen im Bundeshaushalt*, BT-Drucksache 19/5067 vom 17.10.2018.

¹⁶ Vgl. auch Migazin, 19.10.2018: *Bund gibt rund 765 Millionen Euro für Integrationskurse aus*; s.a. RP-Online, 18.10.2018: *Nur zwei Milliarden fließen in echte Integrationsprojekte*.

¹⁷ siehe „Bild“ vom 22.8.2017



sei¹⁸. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt die vergleichende OECD-Studie von 2018, nach der jeder siebte Zuwanderer maximal über Grundschulniveau verfügt.¹⁹ Die Problematik bestand und besteht zudem darin, dass unter den Geflüchteten viele einen Schul- oder Berufsabschluss haben, sie diesen aber oft nicht nachweisen können.²⁰

Abb. 2: Höchste besuchte Bildungseinrichtung der volljährigen Asylbeantragsteller aus allen und den Top-10-Herkunftsländern 2017, in Prozent ²¹

Schulische Ausbildung						
Schultyp	Anteil an 18-Jährigen und Älteren in %					
	Schulbesuch			Schulabschluss		
	Männer	Frauen	Insgesamt	Männer	Frauen	Insgesamt
Keine Schule	9	17	11	—	—	—
Grundschule	11	11	11	—	—	—
Mittelschule	33	33	33	25	24	25
Weiterführende Schule	41	36	40	36	32	35
Sonstige Schule	5	4	5	4	3	4
Insgesamt	100	100	100	65	59	64
N	2.664	1.648	4.312	2.697	1.662	4.359
Darunter k. A. in %	6	8	7	7	9	8
Schultyp	durchschnittliche Zahl der Schuljahre					
	alle SchulbesucherInnen			mit Abschluss		
	Männer	Frauen	Insgesamt	Männer	Frauen	Insgesamt
Keine Schule	—	—	—	—	—	—
Grundschule	6	5	5	—	—	—
Mittelschule	10	9	9	10	10	10
Weiterführende Schule	12	12	12	12	12	12
Sonstige Schule	10	10	10	10	10	10
Insgesamt	10	10	10	11	11	11
N	2.289	1303	3.592	2.305	1.309	3.614

Quelle: IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten 2016, gewichtet.

Abb. 3: Schulische Ausbildung Geflüchteter

Zwischen den Herkunftsländern bestehen allerdings gravierende Unterschiede im Vorbildungsniveau. Besonders Geflüchtete aus Afghanistan und Somalia verfügen oft über keine oder nur eine geringe Schulbildung, anders als etwa Iraner. Zusätzliche Informationen zum Bildungshintergrund (Abb. 3) zeigen, dass über 70 Prozent der Befragten eine Mittelschule oder weiterführende Schule besucht haben.

¹⁸ vgl. IAB v. 24.8.2017: Annähernd zwei Drittel der Geflüchteten haben einen Schulabschluss. Siehe auch Befragung von Geflüchteten 2016: *Studiendesign, Feldergebnisse sowie Analysen zu schulischer wie beruflicher Qualifikation, Sprachkenntnissen sowie kognitiven Potenzialen*. DIW, Politikberatung Kompakt 123. Berlin: August 2017

¹⁹ vgl. OECD/EU, 2018, *Settling In*, a.a.O.

²⁰ vgl. Interview mit dem Joblotsen G. Beinlich: ZEIT-Online, 1.9.2018: *Flüchtlinge und Arbeitsmarkt: "Viele sind Fachkräfte, können das aber nicht nachweisen"*.

²¹ Hans-Jürgen Schmidt: Sozialstruktur, Schulbesuch und Berufstätigkeit im Herkunftsland. BAMF-Kurzanalyse, 3-2018, S.6

Berufliche Ausbildung						
Ausbildungstyp	Anteil an 18-Jährigen und Älteren in %					
	Teilnahme			mit Abschluss		
	Männer	Frauen	Insgesamt	Männer	Frauen	Insgesamt
keine Ausbildung	72	71	71	—	—	—
Betriebliche Ausbildung	10	10	10	8	8	8
Fach-/Hochschule, Promotion	18	17	18	12	14	12
Insgesamt	100	100	100	20	22	20
N	2.695	1.661	4.356	2.695	1.661	4.356
Keine Angaben	2	2	2	2	2	2

Ausbildungstyp	durchschnittliche Zahl der Bildungsjahre					
	alle TeilnehmerInnen			Personen mit Abschluss		
	Männer	Frauen	Insgesamt	Männer	Frauen	Insgesamt
Keine Ausbildung	—	—	—	—	—	—
Betriebliche Ausbildung	3	4	4	4	4	4
Fach-/Hochschule, Promotion	4	4	4	5	5	5
Insgesamt	4	4	4	4	4	4
N	719	384	1.103	719	384	1.103

Quelle: IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten 2016, gewichtet.

Abb. 4: Berufliche Ausbildung Geflüchteter

Durchschnittlich haben sie dabei zehn Schuljahre absolviert. Deutlich ungünstiger sieht es dagegen bei der beruflichen bzw. universitären Ausbildung aus, die zusammen nur 28 Prozent der Befragten vorweisen können.

Die Entwicklung bei Integrationskursen und dem Integrationsmanagement

Grundsätzlich sollen Integrationskurse Zugewanderten gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen und Chancengleichheit erreichen. Dabei werden Sprachkenntnisse als Grundlage für den weiteren Integrationsprozess und somit als

Basis für die Erlangung von Teilhabechancen in der Gesellschaft, insbesondere auf dem Arbeitsmarkt verstanden, gesehen. Der integrationspolitische Grundsatz "Fördern und Fordern" schlägt sich im Integrationsverständnis von Integrationskursen deutlich nieder.²¹

Von Anfang 2015 bis Mitte 2018 hat das BAMF knapp 909.000 neue Teilnehmer*innen an den Integrationskursen registriert. Insgesamt werden

acht verschiedene Kursarten angeboten, unter denen auf den Allgemeinen Integrationskurs (67 Prozent aller Teilnehmenden im 1. HJ 2018) und den Alphabetisierungskurs (23 Prozent) der Löwenanteil entfällt. Alle übrigen Kursarten erreichten maximal 3.500 Teilnehmende.²²

Nachdem im Gesamtjahr 2016 rund 340.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer die Integrationskurse des BAMF besucht hatten²³, wurden 2017 bereits 356.000 Teilnahmeberechtigungen ausgestellt, insgesamt haben 291.911 Menschen erstmals an den Kursen teilgenommen. Im ersten Halbjahr 2018 ist die Zahl der Erstteilnahmen auf gut 108.000 Personen – mit Kurswiederholern 166.800 – zurückgegangen²⁴. Darunter waren, ähnlich wie 2017, knapp zwei Drittel verpflichtete Teilnahmen.

²¹ S. Lochner: *Fördern Integrationskurse den gesellschaftlichen Zusammenhalt?*, Bundeszentrale f. politische Bildung, 5.2.2018

²² siehe Tab. folgende Seite. - Der Alphabetisierungskurs ist ein Kurs für Zuwanderer, die nicht oder nicht in lateinischer Schrift schreiben und lesen können. Sie lernen dort gleichzeitig die deutsche Sprache und die lateinische Schriftsprache. Nach der IAB/ SOEP-Befragung waren ca. 15 Prozent

nicht alphabetisiert. - Der Kurs hat 1000 Unterrichtsstunden und kann um weitere 300 Unterrichtsstunden verlängert werden.

²³ siehe BAMF (Hrsg.): *Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für das Jahr 2016*, April 2017.

²⁴ siehe BAMF (Hrsg.): *Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für das 1. Halbjahr 2018*, Dezember 2018.

Die Integrationskurse werden zentral vom Bundesamt koordiniert und vor Ort von den Trägern durchgeführt, unter denen die Volkshochschulen (VHS) und Sprach- bzw. Fachschulen die wichtigsten sind.

rasant zu²⁵. Angesichts des kurzfristigen Bedarfs erhielten in den ersten Monaten nach dem September 2015 selbst Fahrschulen eine Zulassung als Träger²⁶.

	2005 bis 2016		2017		1. Halbjahr 2018		Insgesamt	
	absolut	prozentual	absolut	prozentual	absolut	prozentual	absolut	prozentual
Allgemeiner Integrationskurs	1.258.597	75,9%	184.030	63,0%	72.130	66,6%	1.514.757	73,6%
Alphabetisierungskurs	198.226	12,0%	76.889	26,3%	25.805	23,8%	300.920	14,6%
Eltern- und Frauenintegrationskurs	133.587	8,1%	8.011	2,7%	3.415	3,2%	145.013	7,0%
Förderkurs ¹⁾	10.357	0,6%	59	0,0%	20	0,0%	10.436	0,5%
Intensivkurs ¹⁾	5.001	0,3%	572	0,2%	299	0,3%	5.872	0,3%
Jugendintegrationskurs	44.509	2,7%	9.007	3,1%	2.499	2,3%	56.015	2,7%
Zweitschriftlernerkurs ²⁾			11.931	4,1%	2.903	2,7%	14.834	0,7%
Sonstiger spezieller Integrationskurs ³⁾	8.372	0,5%	1.412	0,5%	1.199	1,1%	10.983	0,5%
Insgesamt	1.658.649	100,0%	291.911	100,0%	108.270	100,0%	2.058.830	100,0%
zuzüglich Kurswiederholer	195.604		64.775		58.571		318.950	

Abb. 5: Erstteilnehmer in den Jahren von 2005 bis 2017 und im 1. Halbjahr 2018 nach Kursarten, Quelle: BAMF

An über 8.800 Lernorten, mit mehr als 20.000 Lehrkräften wird in den Integrationskursen die deutsche Sprache erlernt. Die hohe Fluchtzuwanderung 2015 und 2016 führe zu einem stark steigenden Bedarf an zusätzlichen Kursträgern.

Waren Ende 2014 erst 1.331 Träger zugelassen – vom BAMF in 14 Gruppen eingeteilt –, stieg die Zahl bis Ende 2016 um 30 Prozent auf seither stabile 1.730 Träger an. Vor allem die Zahl der betrieblichen und überbetrieblichen Aus- und Fortbildungsstätten, der Bildungswerke/-stätten sowie der Freien Trägergruppen nahm

Erklärung: 1) Erfassung der Kurstypen Förder- und Intensivkurse seit 08.12.2007; 2) Erfassung seit 14.02.2017; 3) u. a. Kurse für Menschen mit Behinderungen

Damit gingen, wie insbesondere bei den Sprachkursen bald deutlich wurde, erhebliche Qualitätsprobleme einher, auf die noch einzugehen sein wird. Der Allgemeine Integrationskurs enthält neben dem Sprachkurs einen allgemeinen Orientierungskurs. Auf dem Lehrplan stehen u. a. Rechtsordnung, Geschichte und Kultur sowie Formen des Zusammenlebens in Deutschland.

Als viertes zentrales Element des Kurses betreibt das BAMF seit 2016 den Ansatz der „integrierten Wertevermittlung“.

²⁵ BAMF, Berichte zur Integrationskursgeschäftsstatistik, 2014 bis 2018.

²⁶ vgl. Die Welt, 3.7.2018, M. Bewarder, T. Kaiser: *Warum die Integrationskurse zum Scheitern verurteilt sind.*

Damit hat die Werteorientierung einen neuen Stellenwert erhalten. In seiner Ausrichtung bleibt dieses Angebot jedoch umstritten²⁷.

einer Integrationskursteilnahme sowie eine intensive Begleitung der Teilnahmeberechtigten²⁹.

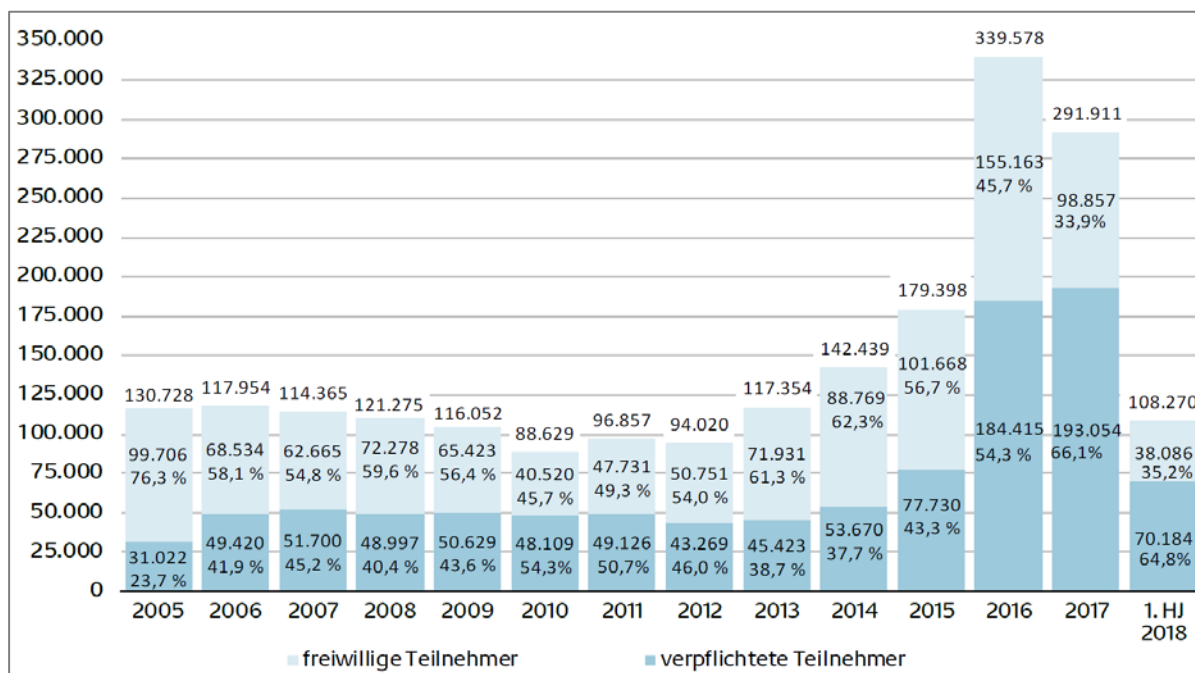


Abb. 6: Erstteilnehmer in den Jahren 2005 bis 2017 und im 1. Halbjahr 2018 Quelle: BAMF, Dezember 2018

Um Zugewanderten und Asylbewerber*innen mit guter Bleibeperspektive künftig eine frühzeitige Teilnahme am Integrationskurs zu ermöglichen, hat das BAMF im Juni 2017 das bestehende Integrationskurssystem zum ganzheitlichen Integrationskursmanagement ausgebaut. Kern des ganzheitlichen Managements war neben der Schaffung eines erweiterten Kursangebotes, etwa durch Kurse für Zweitschriftlernende²⁸, der frühestmögliche Beginn

Gleichwohl erhöhte sich die durchschnittliche Wartezeit auf einen Kurs bis Ende 2017 auf 12,5 Wochen, deutlich mehr als die anvisierten sechs Wochen³⁰. Im Laufe des Jahres 2018 ging die Wartezeit jedoch leicht zurück, offenbar eine Folge der rückläufigen Zuwanderung.

Auch auf Länderebene wurden die Integrationsanstrengungen forciert. Ein Beispiel für das Zusammenspiel von Land und Kommunen ist

²⁷ vgl. SVR: Chancen in der Krise, a.a.O., S.157ff. Dort wird auch auf das Defizit an Informationen über die Orientierung der Geflüchteten hingewiesen, welches auch im vhw-Migrantensurvey vom November 2018 aufgegriffen wird.

²⁸ Daran nahmen 2017 etwa 11.900 Personen teil, im ersten HJ 2018 nur noch 2.900.

²⁹ Pressemitteilung BAMF v. 2.8.2017: *Ganzheitliches Integrationskursmanagement*.

³⁰ vgl. Migazin, 18.1.2018: *Warten auf Integrationskurs doppelt so lange wie geplant*.

der „Pakt für Integration“ in Baden-Württemberg. Im Rahmen dieser Vereinbarung stellt das Land den Kommunen 2017 und 2018 insgesamt 320 Millionen Euro zur Verfügung: Mit 116 Millionen Euro werden rund 1.000 Integrationsmanager in Städten und Gemeinden finanziert, weitere 24 Millionen Euro fließen in Maßnahmen für die Bereiche Schule und Übergang zum Beruf, Spracherwerb sowie bürgerschaftliches Engagement.³¹ Neben den Mitteln für diese konkreten Integrationsförderprogramme und -maßnahmen erhalten die Kommunen seit Mitte 2017 180 Millionen Euro pauschal für den Bereich Integration³². Evaluert wird auch das Integrationsmanagement. Ähnliche Konzepte wurden in anderen Ländern entwickelt³³.

Auf Koordination und Einheitlichkeit bei den Integrationskonzepten zielt auch die Entwicklung von integrierten Steuerungskonzepten, wie sie etwa von der KGSt – ganz im Sinne der Arbeit des vhw – 2017 vorgestellt worden sind. Die Bürgerkommune mit den Elementen Transparenz, Beteiligung und Zusammenarbeit liefert danach die Basis für ein kommunales Leitbild Integration.

„Entwicklung, Überprüfung und Anpassung geeigneter Steuerungsmaßnahmen im Sinne des Managementkreislaufs sorgen dafür, dass sich Szenarien positiv entwickeln. Dies kann nur im Netzwerk gelingen. Insbesondere freie

*Träger und Migrantenselbstorganisationen besitzen gute Zugänge zu Zielgruppen und sollten unbedingt eingebunden werden. Engagierte Bürger sollten beteiligt und die geflüchteten Menschen im Sinne von Empowerment stärker involviert werden. Die Kommune muss dem Netzwerk Prozesse und Strukturen geben, die von möglichst vielen Akteuren getragen werden.“*³⁴

Das Erfordernis einer besseren lokalen Vernetzung und Koordination von Integrationsträgern und -maßnahmen werden im Modellprojekt „Angekommen – und nun?“ der Bertelsmann-Stiftung in mehreren strukturell unterschiedlichen Kommunen, darunter Krefeld, Osnabrück, Oldenburg, Tübingen und Merzig/Saar, aufgegriffen³⁵. In Krefeld haben sich für das Handlungskonzept Unternehmen, Wohlfahrtsverbände, Zivilgesellschaft und die Stiftung zusammengefunden. Vernetzt wurden 13 Anlaufstellen von der Agentur der Arbeit über diverse Stellen in der Verwaltung bis hin zu Vertretern der Wirtschaft, die ihre Aktivitäten im Umgang mit Flüchtlingen bündeln und aufeinander abstimmen wollen. So sollen Flüchtlinge etwa „Laufmappen“ erhalten, um überall zu informieren, wo sie im Integrationsprozess stehen. Weiteres Ziel ist die Entwicklung von „Förderketten“, in denen Einzelmaßnahmen wie aufeinander aufbauende Sprachkurse oder berufsvorbereitende Praktika nahtlos aneinander anschließen. Dazu gehört schließlich ein

³¹ vgl. <http://www.institut-fuer-mittelstandsfoerderung.de/kos/WNet?art=News.show&id=2297>, 23.8.2018

³² Quelle: <https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/de/kos/integration/pakt-fuer-integration/pakt-fuer-integration-allgemein/>

³³ vgl. z.B. Thüringer Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz (TMMJV): Das Thüringer Integrationskonzept – Für ein gutes Miteinander. Erfurt, November 2017.

siehe auch <https://www.neues-deutschland.de/artikel/1069632.integration-thueringen-verabschiedet-integrationskonzept.html>

³⁴ vgl. KGSt (Hrsg.): *Kommunales Integrationsmanagement, Teil 1: Managementansätze und strategische Konzeptionierung*. KGSt-Bericht, Köln, Nr. 7-2017, S.3f

³⁵ vgl. Bertelsmann-Stiftung, Projektmitteilung: *10 weitere Kommunen starten Integrationsprojekt*.

Lotsen- und Patensystem, mit dem Flüchtlinge Hilfe auf dem Weg durch das deutsche Verwaltungs-, Bildungs- und Ausbildungswesen erhalten³⁶.

Spracherwerb – zentraler Integrationsschlüssel mit Hindernissen

Im Zentrum der Kursangebote steht das Erlernen der Sprache und der anschließende Deutsch-Test für Zuwanderer (DTZ)³⁷. Die Gestaltung des bis heute in weiten Teilen unveränderten Sprachkurses und -tests Mitte der 2000er-Jahre orientierte sich an der erwarteten Zuwanderung aus den neuen EU-Mitgliedstaaten in Ost- und Südosteuropa, „die mit der lateinischen Schrift vertraut sind“³⁸. Angesichts der sich verändernden Herkunftsstrukturen, insbesondere der Fluchtmigration, musste eine wachsende Zahl von Geflüchteten jedoch zunächst Alphabetisierungskurse absolvieren, in denen es vor allem um das Erlernen der lateinischen Schrift geht. Besuchten zwischen 2005 und 2015 durchschnittlich 10 Prozent der neuen Kursteilnehmer Alphabetisierungskurse, so stieg dieser Anteil 2017/2018 auf mehr als 25 Prozent³⁹. Insgesamt beherrschten vor ihrer Ankunft in Deutschland 95 Prozent der Geflüchteten kein oder kaum Deutsch. Nach zwei Jahren sei dies 2017 nur noch bei jedem Dritten der Fall, während jeweils ein weiteres Drittel die

Sprache gut bzw. sehr gut oder befriedigend beherrschten⁴⁰.

Diese begrenzte Erfolgsbilanz wird allerdings durch vielfältige bürokratische Unzulänglichkeiten und schwierige Ausgangsbedingungen deutlich getrübt. Die Kurse, so ein Experte, seien „*bislang leider wirklich kein Erfolgsmodell*“. In diesem Kontext wurde über hohe Abbruchquoten bei den Sprachkursen berichtet. Zudem, so ein Experte, „*dürfte etwa die Hälfte der Teilnehmer zum Sprachtest erst gar nicht antreten*“,⁴¹ selbst wenn Abmeldungen wegen Schwangerschaft, Krankheit oder Umzug berücksichtigt würden⁴². Schon zuvor war in verschiedenen Berichten über lokal hohe Abbruchquoten berichtet worden⁴³.

Auch in der Folge wurde vielfach eine „fehlende Erfolgskontrolle“ insbesondere seitens des BAMF kritisiert⁴⁴. Bereits im Frühjahr 2017 hatte der Bundesrechnungshof die – eigentlich für die Kurse gar nicht zuständige – Arbeitsagentur scharf kritisiert, durch mangelnde Vorgaben für Bildungsträger und fehlende Kontrollen Beiträge zur Arbeitslosenversicherung von bis zu 400 Millionen Euro mit Sprachkursen für Flüchtlinge verschwendet zu haben. Es sei davon auszugehen, dass ein großer Teil der eingesetzten Mittel verpuffe, weil die Kurse

³⁶ vgl. Rheinische Post, 21.9.2017: *Pilotprojekt für Flüchtlinge startet*. Siehe auch Saarbrücker Zeitung v. 10.3.2017: *Merzig will Integration von Flüchtlingen durch Qualifizierung*

³⁷ siehe z.B. S. Dengler, M. Rodi: *Modellprüfung Deutsch-Test für Zuwanderer A2-B1 (DTZ)*. Stuttgart, Klett-Verlag 2018

³⁸ M. Perlmann-Balme, S. Plassmann, B. Zeidler: *Deutschtest für Zuwanderer – Prüfungsziele, Testbeschreibung*, Berlin: Cornelsen Verlag 2009, S.21

³⁹ siehe BAMF, Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für das 1. Halbjahr 2018, Dezember 2018.

⁴⁰ siehe Augsburger Allgemeine v. 9.5.2017 (dpa).

⁴¹ vgl. Süddeutsche Zeitung, 19.9.2017: *Sprachkurse zur Integration werden häufig abgebrochen*.

⁴² Süddeutsche Zeitung, 18.9.2017, T. Öchsner: *Sprachkurse zur Integration werden häufig abgebrochen*

⁴³ siehe z.B. Aachener Zeitung v.16.5.2017: *Nicht einmal jeder zweite Ausländer beendet Sprachkurs*.

⁴⁴ Trier. Volksfreund, 19.4.2018: *Fehlt eine Erfolgskontrolle für Integrationskurse?*

von verschwindenden Teilnehmerzahlen geprägt gewesen seien⁴⁵. Tatsächlich erreichten 2017 und im ersten Halbjahr 2018 weniger als 60 Prozent der Teilnehmenden das Niveau „B1“, welches als Mindestvoraussetzung für den Einstieg in eine Beschäftigung und als ausreichend gilt, um sich im Alltag verständlich zu machen und selbständig klarzukommen. Dazu gehört auch, Briefe zu verstehen, einen Lebenslauf zu verfassen oder Begriffe wie „Stadtverordnetenversammlung“ zu begreifen.

Fast jeder siebte Absolvent erreichte nicht einmal das niedrige „A2“-Niveau. Dabei sind die bereits angesprochenen Ausgangsbedingungen, eine oft fehlende Lernkultur oder die fortbestehende Traumatisierung vieler Geflüchteter, ebenso zu berücksichtigen wie die größeren Probleme des Spracherwerbs im Erwachsenenalter⁴⁷. Angesichts dessen reichen die 600 Unterrichtseinheiten des Sprachkurses, fünfmal wöchentlich vier Stunden, für viele Teilnehmer*innen offenbar nicht aus.

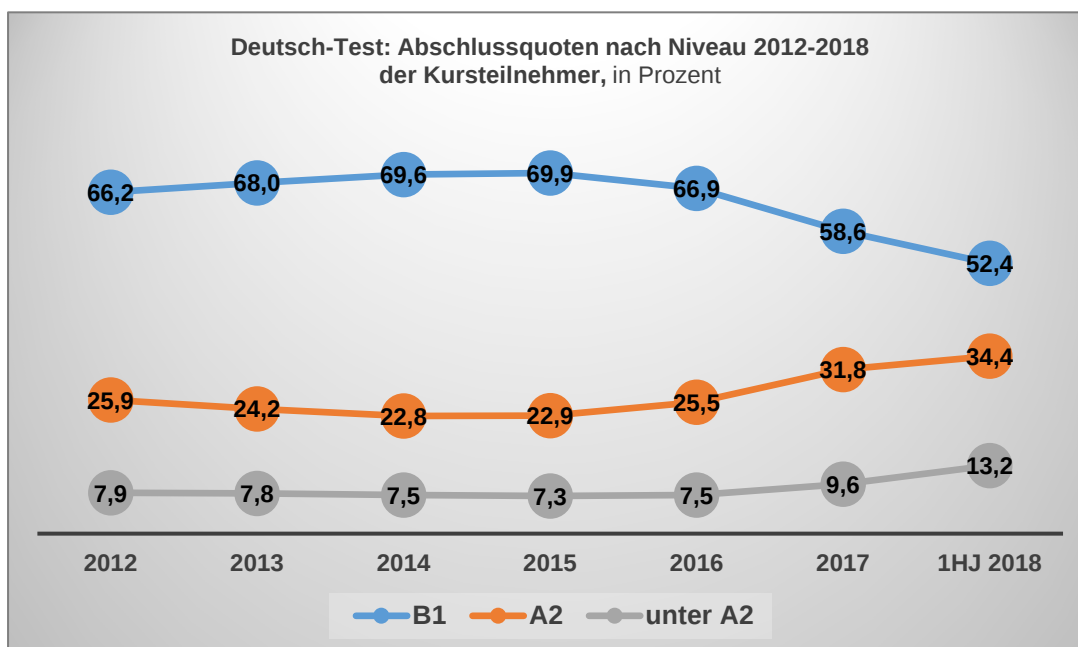


Abb. 7: Sprachniveau Deutsch-Test für Zuwanderer (DTZ) bis Mitte 2018 nach Prüfungsergebnis⁴⁶

⁴⁵ vgl. Bundesrechnungshof: *Abschließende Mitteilung an den Vorstand der Bundesagentur für Arbeit über die Prüfung von Sprachkursen nach § 421 SGB III (Einstiegskurse)*. Bonn, 9.2.2017; FAZ v. 28.3.2017: *Millionenbeiträge verschwendet: Rechnungshof rügt Sprachkurse für Flüchtlinge*

⁴⁶ Zahlen nach BAMF: *Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für das 1. Halbjahr 2018*, Dezember 2018

⁴⁷ vgl. ZEIT-Online, 29.4.2018: *Integration - Nur die Hälfte schafft auf Anhieb den Deutschtest*

Neben den herkunftsstrukturellen Faktoren wird eine ganze Reihe weiterer Punkte für diese insgesamt eher mäßige Bilanz verantwortlich gemacht.

- Häufig passt bereits das Kursniveau nicht. Wer nach dem Einstiegstest, dem Profiling, in einem für sie oder ihn falschen Sprachkurs landet, habe keine Chance zu wechseln: „Der muss die 600 Stunden nehmen, um dann durchzufallen. Und dann kann man erst die 300 Wiederholerstunden bekommen.“ Oft müssen die Geflüchteten selbst das angemessene Kursniveau finden, wie etwa in Essen⁴⁸. Insgesamt wird zu wenig nach Vorqualifikation und -bildung bei der Zusammensetzung differenziert; Akademiker sitzen neben Analphabeten.
- In manchen Kursen werde nur arabisch gesprochen, weil da Landsleute unter sich sind, der Lehrer eingeschlossen. In anderen ist Englisch die Unterrichtssprache. Auch so erkläre sich die hohe Durchfallquote. Häufig sitzen 20 bis 25 Teilnehmende zusammen, die aus 10 bis 15 verschiedenen Staaten bzw. Kulturen stammen⁴⁹.

Niveau	Hören	Lesen	Sprechen	Schreiben
A1	kann vertraute Wörter und ganz einfache Sätze verstehen, vorausgesetzt es wird langsam und deutlich gesprochen	kann einzelne vertraute Namen, Wörter und ganz einfache Sätze verstehen, z. B. auf Schildern, Plakaten oder in Katalogen	kann sich auf einfache Art verständigen. Ich kann einfache Sätze gebrauchen, um bekannte Leute zu beschreiben und um zu beschreiben, wo er/ sie wohnt	kann eine kurze, einfache Postkarte schreiben, z. B. Feriengrüße
A2	kann sehr einfache Informationen verstehen. Versteht das Wesentliche von kurzen, klaren und einfachen Mitteilungen und Durchsagen	kann in einfachen Texten (Prospekten, Speisekarten, Fahrplänen, etc.) konkrete Informationen auffinden und einfache persönliche Briefe verstehen	kann sich in einfachen, routinemäßigen Situationen verständigen. ...kann mit einer Reihe von Sätzen sein / ihr persönliches und berufliches Umfeld beschreiben	kann kurze, einfache Notizen und Mitteilungen schreiben. Kann einen ganz einfachen persönlichen Brief schreiben, z. B. um sich für etwas zu bedanken
B1	kann die Hauptinformationen verstehen, wenn es um vertraute Dinge wie beispielsweise um die Arbeit, Schule und Freizeit geht. Kann Sendungen verstehen, wenn deutlich gesprochen wird.	Kann Texte in Alltags- oder Berufssprache verstehen. Kann private Briefe verstehen, in denen von Ereignissen und Wünschen berichtet wird	Kann an Gesprächen über die Familie, Hobbys, Arbeit, Reisen oder aktuellen Ereignissen teilnehmen. Kann alltägliche Situationen bewältigen und kommt auf Reisen zurecht.	kann einfache Texte über vertraute Themen schreiben. Kann in persönlichen Briefen von Erfahrungen und Eindrücken berichten. Kann zu Plänen und Ansichten Begründungen abgeben, sowie Hoffnungen und Ziele beschreiben.
B2	kann längeren Redebeiträgen und Vorträgen folgen und Nachrichtensendungen, Reportagen und Spielfilme verstehen	kann Artikel und Berichte lesen und dabei Standpunkte des Autors verstehen. Kann zeitgenössische literarische Prosatexte verstehen	kann sich mit Muttersprachlern spontan und fließend verständigen, sodass ein gutes Gespräch möglich ist. Kann sich aktiv an Diskussionen beteiligen.	kann in Berichten Informationen wiedergeben und Argumente darlegen. Kann sich zu einem breiten Themenspektrum klar und detailliert ausdrücken
C1	kann längeren Redebeiträgen folgen. Kann ohne große Mühe Fernsehsendungen und Spielfilme verstehen	kann lange, komplexe Texte der unterschiedlichsten Stilrichtungen verstehen. Kann Fachartikel und längere technische Anleitungen verstehen	kann sich spontan, fließend und präzise ausdrücken. Kann komplexe Sachverhalte ausführlich darstellen und Redebeiträge angemessen abschließen	Kann in Briefen, Aufsätzen oder Berichten über komplexe Sachverhalte schreiben. Kann dabei den jeweils

Abb. 8: Sprachniveau Stufen, Basis: Gemeinsamer europäischer Referenzrahmen für Sprachen, Quelle: <https://www.sprachtest.de/>, eigene Darstellung

- Didaktische Mängel im Unterricht treten hinzu:

⁴⁸ Zit. n. Deutschlandfunk (DLF), 30.6.2018, K. Sanders: *Hohe Durchfallquote bei Deutschkursen*

⁴⁹ vgl. Westfalenpost, 06.11.2018, M. Krombusch: *Diese Probleme gibt es beim Deutsch-Test für Zuwanderer; s.a. Schwäbische Zeitung*, 28.12.2018

Emad und **Ranja**, ein junges Paar aus Syrien, haben ihre Masterstudiengänge als Ingenieurin und Maschinenbauer aufgenommen. Ihren Teil der Vereinbarung haben sie erfüllt: einen Einstufungstest gemacht, den Kurs an der VHS in Wesel besucht und alle Sprachprüfungen bestanden. **Emad:** *„Ich habe bestanden. Trotzdem konnte ich sehr wenig ausdrücken. Das ist immer das Problem, dass wir in diesen Kursen sehr viel hören und sehr wenig reden. Wir mussten uns dort nur setzen und hören oder Aufgaben lösen. Das finde ich eigentlich nicht so eine kreative Idee, um eine fremde Sprache zu lernen.“* **Ranja** ergänzt: *„...Manchmal sind die Lehrer nicht Muttersprachler. Und wir haben Redewendungen und Wörter gelernt, die nicht im Alltag nützen.“*⁵⁰

- Für viele Mängel werden unerfahrene Lehrer und Träger verantwortlich gemacht. Sie sind eine Folge des anfänglichen Lehrermangels. Um diesem zu begegnen durften Lehrer ab 2015 auch ohne die zuvor nötige Zusatzqualifikation unterrichten. In Crashkursen von 70 oder 140 Stunden sollten sie diese später nachholen – wenn Zeit wäre. Nach Auskunft des BAMF haben auch drei Jahre später rund zehn Prozent der Integrationslehrer diesen Crashkurs nicht absolviert⁵¹.
- Berichtet wird zudem von vielfältigen Täuschungsversuchen einiger Träger mit geschönten Anwesenheitslisten. Inzwischen hat das BAMF reagiert, doch alle Kontrolllücken sind längst nicht geschlossen worden.

Ehrenamtliches Engagement und Sprache

Eine wichtige Unterstützung bei der sprachlichen Orientierung der Geflüchteten war und bleibt das ehrenamtliche Engagement. Insgesamt 25 Prozent der Bevölkerung leisteten zwischen 2015 und 2017 aktive Hilfen für Flüchtlinge, 2017 waren es noch 11 Prozent. Von diesen wollen die meisten ihr Engagement auch in den nächsten Jahren fortsetzen. Immerhin 73 Prozent der in der Flüchtlingshilfe engagierten Ehrenamtlichen, die 2017 befragt wurden, haben oder hatten Flüchtlinge dabei unterstützt, die Sprache zu lernen.

Dafür gibt es vielfältige Möglichkeiten, die vom eigentlichen Unterricht im Sprachkurs über Hilfen für Sprachschüler*innen bis hin zu regelmäßigen Hinweisen auf einzelne Worte oder Formulierungen reichen. Viele unterstützen minderjährige Flüchtlinge oder Flüchtlingskinder beim Lernen und bei den Hausaufgaben⁵².

Gleichwohl scheint das ehrenamtliche Engagement beim Spracherwerb inzwischen an Grenzen zu stoßen, so eine Initiatorin: *„Die Wiese der Ehrenamtlichen scheint abgemäht zu sein.“*⁵³

Zudem könne die ehrenamtliche Sprachhilfe keinen professionell geleiteten und institutionell gerahmten Sprachunterricht ersetzen. Vielmehr sollten die Sprachhelferprojekte eine Möglichkeit für die Geflüchteten darstellen, erste Sprachkontakte zu knüpfen.

⁵⁰ Zit. n. ebd., DLF, 30.6.2018

⁵¹ vgl. Die Welt, 3.7.2018, M. Bewarder, T. Kaiser: *Warum die Integrationskurse zum Scheitern verurteilt sind*

⁵² vgl. BMFSJ (Hrsg.): *Engagement in der Flüchtlingshilfe. Ergebnisbericht einer Untersuchung des Instituts für Demoskopie Allensbach*. Berlin, November 2017, S.9, 16.

⁵³ vgl. Badische Zeitung v. 1.6.2017: *Lörrach – Ehrenamtliche geben Deutschkurse für Frauen*

Dabei gehe es um das Bereitstellen sogenannter „Sprachinseln“ zur Bewältigung erster, alltäglicher Kommunikation⁵⁴.

Wichtig waren und bleiben andere zivilgesellschaftliche Initiativen, wie zum Beispiel das Frankfurter Projekt „Start ins Deutsche“. Dort geben Studierende seit 2015 Deutschunterricht, inzwischen in den Räumen der Universität⁵⁵.

Berufsbezogene Sprachförderung

Erst allmählich reifte die Erkenntnis, dass die zentrale Voraussetzung für die erfolgreiche Integration am Arbeitsmarkt eine stärkere berufsbezogene Sprachförderung ist. Für 95 Prozent der Ende 2017 befragten Jobvermittler waren „fehlende Sprachkenntnisse“ das mit Abstand wichtigste Einstellungshemmnis⁵⁶. Basissprachkenntnisse reichen in vielen Jobs nicht aus. Die Berufsbezogene Deutschsprachförderung wurde zu einem Regelinstrument der Sprachförderung des Bundes gemacht. Doch die Teilnahme an den Basismodulen hängt vom Nachweis des Mindestniveaus „B1“ ab und damit von der Bewältigung der bereits genannten Schwierigkeiten.

Zudem lief Ende 2018 das langjährige Programm „ESF-BAMF“ aus, eine berufsorientierte

Sprachförderung mit Unterstützung des Europäischen Sozialfonds. Zu dessen Besonderheiten gehörte die Verknüpfung von Deutschunterricht, Betriebsbesichtigungen, Fachkunde, EDV und betrieblichen Praktika, wodurch ein realistischer Einstieg in Ausbildung oder Arbeit vermittelt wurde⁵⁷.

Sorgen einiger Kommunen, das Auslaufen des Programms erschwere die Eingliederung vieler Geflüchteter in den Arbeitsmarkt, versuchte das BAMF unter Hinweis auf das nachfolgende Regelprogramm des Bundes zu zerstreuen.

Dieses ist seit Mitte 2017 durch die Verordnung über die berufsbezogene Deutschsprachförderung (DeuFöV) auf Grundlage des § 45a Absatz 3 des Aufenthaltsgesetzes als Bundesprogramm zum berufsbezogenen Deutsch auf den Weg gebracht worden.

Allerdings wiesen Flüchtlingsräte, wie in Niedersachsen oder die mit dem Programm operierende AWO, darauf hin, dass künftig Menschen mit einer vorhandenen Berufsausbildung aus dem Programm herausfallen könnten⁵⁸. Im September 2018 nahmen 25.670 an den – damals noch – beiden Kursvarianten (DeuFöV, ESF) teil, etwa 10.000 mehr als im Vorjahresmonat, aber weniger als im Mai 2018⁵⁹. Fehlende Dozenten erschweren auch die zuneh-

⁵⁴ U. Großmann et al: *Chancen, Grenzen und Konsequenzen ehrenamtlicher Sprachhilfe: Erfahrungsberichte aus ehrenamtlichen Sprachhelferprojekten*, in: A. Middeke et al (Hrsg.) *Wie schaffen wir das? Beiträge zur sprachlichen Integration geflüchteter Menschen*. Göttingen 2017 (Materialien Deutsch als Fremd- und Zweitsprache Bd. 97)

⁵⁵ vgl. FAZ, 11.6.2018: N. Bub: *Studenten-Projekt: Deutsch für Flüchtlinge*

⁵⁶ Quelle: M. Dietz, C. Osiander, H. Stobbe: *Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten aus Sicht der Vermittler*. IAB-Kurzbericht, 25-2018, November 2018

⁵⁷ vgl. BAMF, 12.12.2018: *ESF-BAMF-Programm – Meilenstein der Integrationsarbeit. Rückblick auf zehn Jahre Erfolgsgeschichte und seinen Nachfolger*.

⁵⁸ vgl. Celler Presse, 20.11.2018: *Hilfe für Geflüchtete - Änderung bei berufsbezogenen Sprachförderkursen*, s.a. Neue Westfälische, 05.09.2018, *AWO-Sprachförderung stellt ihr Erfolgsmodell Staatssekretärin Kerstin Giese vor*.

⁵⁹ vgl. BA, *Migrations-Monitor Arbeitsmarkt: Personen im Kontext von Fluchtmigration*, Dez. 2018. Nürnberg 4.1.2019

mend verfolgte berufsbezogene Sprachförderung, die den Übergang in den Beruf entscheidend erleichtern soll⁶⁰.

Das BAMF sah sich im Frühjahr 2018 veranlasst, trotz Stellenabbau Fachkräfte für das zuständige Referat einzustellen, da es nunmehr seine Prioritäten verstärkt auf die berufliche Sprachförderung ausrichten wollte⁶¹.

Wenn beruflich qualifizierte anerkannte Bewerber die Chance zur Mitarbeit in einem Unternehmen erhalten, „*klappt es durch den Kontakt mit den Kollegen jeden Tag besser mit der Sprache*“, wie eine syrisch stämmige gelernte Bauingenieurin berichtet⁶². Eine wesentlich stringendere Verzahnung von Sprachförderung und Berufseinstieg sollte also eine der Konsequenzen sein.



Abb. 9: Integrationshemmnisse von Geflüchteten bei der Arbeitsaufnahme, 2017

Geflüchtete Kinder und Jugendliche: zwischen Willkommensklassen und Regelunterricht

Ein weiteres Feld der sprachlichen und Bildungsintegration ist die Beschulung der geflüchteten Kinder und Jugendlichen. Etwa 130.000 jugendliche Flüchtlinge sind von 2015 bis Anfang 2018 ins deutsche Schulsystem hineingekommen – fast immer fehlen ihnen Deutschkenntnisse, viele haben Schuljahre verpasst und ein Teil ist von Krieg und Flucht traumatisiert. Zudem besuchen insbesondere in Großstädten junge Flüchtlinge häufig „segregierte Schulen“, an denen besonders viele sozial benachteiligte Schulkinder zu finden sind⁶³.

Die Beschulung dieser Kinder und Jugendlichen wird auf sehr unterschiedliche Weise umgesetzt⁶⁴. Dabei fehlen nach Ansicht von Beobachtern einheitliche und klare Ziele und Maßstäbe für die Beschulung der Neuzugewanderten, etwa bei den Zugangsbedingun-

⁶⁰ vgl. Schwäbische Zeitung v. 24.7.2017: *Neue Sprachkurse sollen Integration voranbringen*

⁶¹ vgl. Wirtschaftswoche, 8.5.2018

⁶² Zit. nach Westfälische Nachrichten, 25.9.2017: *Integration von Flüchtlingen: Licht am Ende des Tunnels*

⁶³ SVR Migration, Spotlight: *Beschulung von Flüchtlingen: passgenaue Konzepte ebnen den Weg zur Integration*. März 2018; die Zahl der Schutzsuchenden im schulpflichtigen Alter aus den acht Haupt-Fluchtstaaten lag Anfang 2018 bei 200.000.

⁶⁴ vgl.: <https://www.bildungsserver.de/Schulbesuch-von-Fluechtlingen-in-den-Bundeslaendern-11428-de.html>

gen für die Klassen. Frühzeitig wurden Vorbereitungs- bzw. „Willkommensklassen“ eingerichtet, die der Vorbereitung und Heranführung an den Regelunterricht dienen sollen⁶⁵. In Berlin sind von Beginn des Schuljahres 2016/2017 bis zum Herbst 2018 gut 8.000 Kinder und Jugendliche in den Regelunterricht gewechselt. Im Dezember 2018 befanden sich noch etwa 5.700 junge Geflüchtete in 530 Willkommensklassen⁶⁶.

Das Gesamturteil fällt – ähnlich wie bei den Erwachsenenkursen – ambivalent aus. Einerseits werden die positiven Erfahrungen gewürdigt⁶⁷. Auf der anderen Seite sieht sich die schulische Integrationsarbeit mit diversen Schwierigkeiten konfrontiert. Diese reichen von sehr heterogenen Klassen mit stark abweichendem Vorbildungsniveau, fachlich überforderten Lehrer*innen bis zu plötzlichen Schulabgängen aufgrund von Asylverfahren oder weil Mädchen nicht mehr geschickt werden⁶⁸.

Viele Lehrer fühlten sich von Schulleitung und Politik alleingelassen. In den „bunt“ zusammengesetzten Klassen bleibt zur Kommunikation am Ende oft nur die Körpersprache. Auch untereinander verstehen sich die Schüler vielfach nicht, und verständigen sich ersatzweise „mit Händen und Füßen“⁶⁹.

Ein besonderes Übergangsproblem besteht bei den Oberstufenzentren⁷⁰, die solche jugendlichen Geflüchteten aufnehmen, die am Ende der regulären Schulzeit nur über rudimentäre Deutschkenntnisse verfügen und es so nicht in eine – berufsbezogene – Anschlussqualifikation schaffen. Auch hier spiegelt sich die Diskussion um das Pro und Kontra einer möglichst frühen Einbeziehung in den Regelunterricht, der von manchen Experten gefordert wird, wider:

„Wenn die Schüler sofort in den Regelunterricht integriert werden, vermitteln die Lehrer ihnen gleich das Vokabular, das sie wirklich brauchen, die Flüchtlingskinder sprechen mit den anderen Kindern deutsch. Bleiben sie hingegen länger in den Willkommensklassen, werden sie von den deutschen Schülern als Außenseiter wahrgenommen und sind danach viel schwerer in die Klassen zu integrieren“⁷¹.

Oft wird bei dieser Forderung darauf hingewiesen, dass die reine Sprachförderung vorhandene Fähigkeiten, etwa im naturwissenschaftlichen Bereich, brachliegen lasse:

„...Diejenigen, die eine schulische Bildung, insbesondere in Mathematik und Naturwissenschaften entsprechend der Oberstufe mitbringen, verkümmern in diesem

⁶⁵ vgl. die Beiträge in: Jungkamp, Burkhard, Marei John-Ohnesorg (Hrsg.): *Flucht und Schule. Integration von geflüchteten Kindern und Jugendlichen*. FES: Netzwerk Bildung, 2016

⁶⁶ vgl. das neue Integrationskonzept des Landes: Senat Berlin: *Angewandte in Berlin – Gesamtkonzept zur Integration und Partizipation Geflüchteter*. Dezember 2018, S.36-39

⁶⁷ DLF-Kultur vom 21.12.2018: *Flüchtlinge in Deutschland - Was haben wir geschafft?*

⁶⁸ Der Tagesspiegel, 25.9.2018: *Willkommensklassen in Berlin - Nicht alle jungen Geflüchteten kommen im Schulsystem an*

⁶⁹ Die Welt, 19.7.2017: *Lehrer verzweifeln an Flüchtlings-Willkommensklassen*.

⁷⁰ siehe Berliner Morgenpost, 23.7.2018: *Viele Flüchtlinge lernen nicht schnell genug Deutsch*

⁷¹ Die Zeit, 14.9.2017: *Integration von Flüchtlingen: "Es gibt keine Patentrezepte für alle"*, Interview mit Olaf Kleist, IMIS, Universität Osnabrück, wo er das BMBF-Verbundprojekt Flucht: Forschung und Transfer koordiniert

System. Sie bräuchten eine viel weitergehende Förderung. Sie müssten ...am Unterricht in weniger sprachintensiven, aber dafür anschaulichen Fächern teilzunehmen“.

Gefordert wird mehr Durchlässigkeit im Schulsystem für jugendliche Flüchtlinge. „*Statt jahrelang in abgegrenzten Willkommensklassen unterrichtet zu werden, sollten sie teilhaben können am Regelunterricht. Denkbar wäre, dass sie nachmittags Deutsch lernen und morgens den Fachunterricht in den Regelschulen besuchen*“⁷².

Um den offenkundigen Problemen der „Willkommensklassen“ zu entgehen, haben sich etliche Schulen, etwa in Berlin, dazu entschlossen, die betroffenen Kinder in altersentsprechende Regelklassen einzugliedern und dies mit täglichem Deutschunterricht zu ergänzen. Die integrativ arbeitenden Schulen haben offenbar mit deutlich weniger organisatorischen Problemen zu kämpfen⁷³. Andere halten dagegen den schnellen Weg in die Regelklasse weiterhin für „*nicht gut für die Kinder, die müssen erst wirklich einen Wortschatz haben, um Regelklassen überhaupt verstehen zu können*“⁷⁴.

Ein weiterer Kritikpunkt im Hinblick auf die wechselseitige sprachliche und allgemeine Integration von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund betrifft die Qualität der derzeitigen Lehrerbildung in Deutschland. Eine aktuelle Studie⁷⁵ kommt zu vernichtenden Urteilen: Die heute ausgebildete Generation von angehenden Lehrern werde nur unzureichend hinsichtlich „Differenzsensibilität und Diskriminierungskritik“ in der Migrationsgesellschaft qualifiziert. Damit bestehe die Gefahr, migrationsgesellschaftliche Ungleichheit fortzuschreiben oder gar zu fördern.

Anpassung und Weiterentwicklung der Integrationsmaßnahmen

Die aktuellen Schwierigkeiten beim Erwerb von Sprachkompetenz machen ein ganzes Bündel von Anpassungsmaßnahmen erforderlich. Oft reicht bereits eine stärkere organisatorische Flexibilität aus, zum Beispiel wenn Frauen aus Syrien und dem Irak zum Sprachunterricht ihre Kleinkinder mitbringen und betreuen lassen können⁷⁶, wie es auch den Forschungserkenntnissen des BAMF entspricht⁷⁷.

Bereits 2016/2017 wurden in einer Untersuchung wichtige Faktoren für einen größeren Lernerfolg ermittelt.⁷⁸ Dazu zählen etwa die

⁷² Zit. n. Welt-Online, 4.10.2018: *Der Islam ist schuld? Das greift zu kurz.*

⁷³ Juliane Karakayali et al.: *Die Beschulung neu zugewandelter und geflüchteter Kinder in Berlin – Praxis und Herausforderungen*, Berlin: BIM, Mai 2017, S.24f

⁷⁴ Zit. n. DLF-Kultur, 27.06.2018: *Ein Jahr deutsche Schule – und Stück für Stück angekommen*

⁷⁵ Stiftung Mercator (Hrsg.): *Angekommen in der Migrationsgesellschaft? Grundlagen der Lehrerbildung auf dem Prüfstand*. 2017, s.a. Morris-Lange, Simon/Wagner, Kata-

rinal/ Altinay, Lale: *Lehrerbildung in der Einwanderungsgesellschaft. Qualifizierung für den Normalfall Vielfalt*. Policy Brief des SVR-Forschungsbereichs 2016.

⁷⁶ Siehe Hannoversche Allgemeine v. 25.8.2017: *Ein Platz im Deutschkurs ist heiß begehrt*

⁷⁷ vgl. BAMF, Mitteilung vom 4.10.2017

⁷⁸ J. A. Scheible, N. Rother: *Schnell und erfolgreich Deutsch lernen – wie geht das? Erkenntnisse zu den Determinanten des Zweitspracherwerbs unter besonderer Berücksichtigung von Geflüchteten*. BAMF, Working Paper 72, 2017

häufige Nutzung der deutschen Sprache auch außerhalb des Kursumfeldes. Zudem profitierten Kursteilnehmende besonders von Lehrkräften mit Migrationshintergrund und gleichgeschlechtlichen Kursleitenden. Wichtig seien zudem kleinere Klassen und die Kursgestaltung in Deutsch anstelle des Wechsels in andere Sprachen.

Sprachwissenschaftler fordern darüber hinaus, Sprachkurse grundsätzlich stärker am Alltag der Teilnehmer zu orientieren⁷⁹. Beispiele zeigen, dass dies gut angenommen wird. In Essen wurde ein Ferienprogramm für Flüchtlinge entwickelt, das von rund 120 Kandidaten, die sonst alle in Berufskollegs untergebracht sind, freiwillig besucht wurde. Drei Wochen lang gab es montags bis freitags Sprachunterricht und als Zusatz Rundfahrten und Ausflüge. „Wir schaffen damit auch Sprach-Anlässe und Erlebnisse, die im Unterricht sofort verwendet und angesprochen werden. So gibt es sehr konkrete Bezüge“.⁸⁰ Andere Praktiker plädieren für einen Unterricht, der mehr aufs Hören, Verstehen und Sprechen setzt, statt Grammatik zu pauken. „Wir fragen die Zuwanderer zu selten, was sie selbst wollen.“⁸¹

In den Kontext der anwendungsorientierten Sprachförderung gehört auch das 2015 gegründete Programm „Kiron“. Dieses soziale Start-up, inzwischen als „Kiron Open Higher Education“ benannt, hilft Geflüchteten dabei, mittels digitaler Lernangebote den Weg an die Hochschule zu finden⁸². Momentan hat „Kiron“ über 3.000 Studierende im Programm

und ist in Deutschland, Jordanien und im Libanon aktiv. Dabei können sich Flüchtlinge unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus auf ein reguläres Studium vorbereiten. Der digitale „Kiron“-Campus bietet Studienorientierung und fachspezifische Module an. Partner stellen die Inhalte in Form von sogenannten Massive Open Online Courses (MOOCs) zur Verfügung. Themengebiete sind etwa Ingenieurs-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften oder Informatik, die von Präsenzangeboten, Sprachkursen oder Patenprogrammen flankiert werden⁸³. Insgesamt ergibt sich bei der Bewertung von Konzept und Praxis der Sprachförderung – ebenso wie beim gesamten Kursprogramm – ein gemischtes Bild, welches einerseits von einem vielfältigen Angebot und hohem Engagement vieler Beteiligten und andererseits von diversen strukturellen und organisatorischen Unzulänglichkeiten sowie Fehlinvestitionen geprägt wird. Schwankende Kursqualitäten, ein Mangel an übergreifenden Konzepten sowie eine erst schrittweise steigende Anwendungsorientierung markieren diese schwierige Gemengelage.

Damit „der Start ins Berufsleben (nicht) an der Sprache scheitert“, wie die Nordwest-Zeitung titelte⁸⁴, sind offenkundig eine Reihe von nachhaltigen Veränderungen erforderlich, die erst allmählich in Angriff genommen werden. Zudem stellt die Frage der Bleibeperspektive der Betroffenen – und damit die Grundsatzfrage des Kurszugangs – ein ungelöstes Querschnittsproblem über das gesamte Kursangebot dar. Der Veränderungsbedarf wird inzwischen politisch und institutionell aufgegriffen, wie die

⁷⁹ vgl. Interview Wolfgang Klein, DLF, 4.10.2017

⁸⁰ WAZ, 29.8.2017: *Flüchtlinge lernen in Essen in den Ferien weiter Deutsch*

⁸¹ Zit. n. Westfalenpost, 6.11.2018, M. Krombusch: *Diese Probleme gibt es beim Deutsch-Test für Zuwanderer*

⁸² siehe auch ZEIT-Online, 9.6.2018

⁸³ vgl. Bundesregierung, *Newsletter MIGRATION und INTEGRATION aktuell*, 31.8.2017

⁸⁴ siehe Nordwest-Zeitung v. 7.9.2017: *Start ins Berufsleben scheitert an der Sprache*

Äußerungen von NRW-Integrationsminister Stamp, der Integrationsbeauftragten der Bundesregierung oder der AWO⁸⁵ zeigen. Laut Stamp müssten die Unterrichtsklassen homogener zusammengesetzt werden, im Einzelfall brauche es auch mehr Zeit, um Deutsch zu lernen. Im Gegenzug sollen die Kursanbieter die Teilnehmer stärker in die Pflicht nehmen, ihre Anwesenheit genauer und den Lernstand regelmäßig überprüfen. Zudem will der Integrationsminister mehr Menschen ermöglichen, an solchen Kursen teilzunehmen. Davon sollen vor allem Flüchtlinge profitieren, bei denen ein Bleiberecht noch nicht endgültig geklärt ist, die aber bis dahin vermutlich länger in Deutschland bleiben werden⁸⁶. Auch das BAMF reagiert. Für das Gesamtprogramm Sprache, bestehend aus dem Integrationskurs und der berufsbezogenen Sprachförderung, wurde ressortübergreifend ein umfassendes, aufeinander abgestimmtes, modulares Angebot für verschiedene Zielgruppen erstellt. Zur Verwaltung, Koordination und Abrechnung der berufsbezogenen Deutschsprachförderung wird derzeit eine zentrale digitale Plattform mit breit gefächerten Nutzungsmöglichkeiten eingerichtet. Hierzu werden Arbeits-agenturen, Jobcenter, Optionskommunen und Kursträger an die Plattform angebunden⁸⁷.

Neujustierung der Integrationsverwaltung

Eine Gruppe namhafter Verwaltungsexperten hat sich der Frage gewidmet, wie die Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik insgesamt verbessert werden kann. Die eher

technokratisch aufgebaute Studie gibt eine ganze Reihe von Empfehlungen ab, wobei die Studie von den bestehenden Programmen ausgeht, diese aber effizienter umsetzen will. Die „richtige“ Ebene soll zuständig sein, Doppelarbeit und Reibungsverluste sollen vermieden werden. So soll sich das BAMF künftig auf die Bearbeitung von Asylanträgen konzentrieren. Die Verantwortung für Sprach- und Integrationskurse soll dezentral auf Länder und Kommunen verlagert werden. Nur die Festlegung der Kursstrukturen und -inhalte sowie ihre Finanzierung soll beim BAMF verbleiben – zumal ein Ausbau des BAMF zu einer "Bundesintegrationsagentur" dem Grundgesetz widersprechen würde. Eine unabhängige Stelle, z. B. ein parlamentarisch eingesetzter unabhängiger Beauftragter für das BAMF, sollte zukünftig die Arbeit des BAMF kontrollieren – dies würde eine externe Qualitätssicherung der Prozesse gewährleisten. Ein kommunales Fallmanagement zur Beratung von Geflüchteten hat sich als Best Practice herausgestellt.

Sinnvoll wäre es daher, dass die Kommunen ein zentrales Fallmanagement aufbauen und sich mit anderen Akteuren, wie den Jobcentern oder der Migrationsberatung, abstimmen. Innovativ sind die Ausführungen zum Datenmanagement von Zuwanderern.

Das Ausländerzentralregister (AZR) soll als "Datendrehscheibe" gestärkt werden. Nötig dafür sei, dass das BAMF seine Entscheidungen dem AZR sofort zur Verfügung stellt, die Daten im Register sollten aktuell sein. Die AZR-Nummer werde dann als zentrale "Identifikationsnummer" die Zugewanderten begleiten - zumindest

⁸⁵ vgl. Westfälische Rundschau, 10.10.2018: *Kritik an Integrationskursen für Zuwanderer wächst*

⁸⁶ vgl. WDR-Aktuell vom 10.10.2018: *Integration: Minister will Sprachkurse nachbessern*.

⁸⁷ BAMF (Hrsg.): *Digitalisierungsagenda 2020 - Bisherige Erfolge und Ausblicke auf weitere digitale Projekte im BAMF*. Nürnberg, Nov. 2018, S.15

bis zur Erteilung eines unbefristeten Aufenthaltstitels⁸⁸. Diese Empfehlung hat das BAMF in einem mehrstufigen Blockchain-Prozess⁸⁹ bereits umzusetzen begonnen. Dieses Vorgehen soll den Asylprozess verbessern und effizienter machen – mit einer Technologie, die behördenübergreifende Abläufe datensicher, transparent und effektiv strukturieren kann. Die Ergebnisse der ersten Phase zeigen ein deutliches Verbesserungspotenzial bei mehreren Aspekten der behördenübergreifenden Zusammenarbeit. Hierzu gehören unter anderem:

- **Integrität:** Durch die in der Blockchain hinterlegte Prozesslogik (Smart Contracts) können Prozessabweichungen vermieden bzw. dokumentiert werden.
- **Schnelligkeit:** Durch das stets aktuelle Wissen über den momentanen Status eines Asylsuchenden können Wartezeiten bei zwi-

schenbehördlichen Prozessschritten minimiert und der Gesamtprozess deutlich beschleunigt werden.

- **Sicherheit:** Der Einsatz der Blockchain-Technologie garantiert die Persistenz einmal gespeicherter Asylprozessstatusdaten und unterstützt zugleich eine datenschutzfreundliche und dezentrale Datenhaltung.
- **Transparenz:** Jede am Blockchain-Netzwerk beteiligte Behörde erhält nahezu in Echtzeit den gleichen Sachstand zu den ausgewählten Asylprozessen.

In jedem Fall bleibt der Erwerb einer Alltags- wie beruflichen Sprachkompetenz vorläufig die zentrale Aufgabe der Integration, auch wenn sie zunehmend durch begleitende und integrierte Pakete erweitert werden muss. Dies zeigt sich auch im zweiten Teil der Bestandsaufnahme, wenn es um die Integration am Ausbildungs- und Arbeitsmarkt geht.

Impressum

vhw werkSTADT

ISSN 2367-0819

Erscheinungsort

Berlin

Herausgeber

vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.

Vorstand: Prof. Dr. Jürgen Aring

Sitz der Redaktion

Bundesgeschäftsstelle des vhw e. V.

Fritschestraße 27/28

10585 Berlin

Telefon: +49 30 390473-230

Telefax: +49 30 390473-190

werkstadt@vhw.de

www.vhw.de

Autor

Bernd Hallenberg,

Stellvertreter des Vorstandes vhw e. V.

Grundlayout

DCM Druck Center Meckenheim GmbH

www.druckcenter.de

Erscheinungsweise

unregelmäßig

Bezug

Alle Ausgaben der **vhw werkSTADT** sind unter: <http://www.vhw.de/publikationen/> kostenfrei herunterzuladen.

Titelbildquellen: ©vege.fotolia

