

S Y S
P O N S

Bundesamt für Migration
und Flüchtlinge

**Evaluierung der
niederschwelligen
Frauenkurse**

**Kurzfassung des
Evaluationsberichts**
August 2016

Bundesamt für Migration
und Flüchtlinge

Evaluierung der niederschwelligen Frauenkurse

Kurzfassung des
Evaluationsberichts

August 2016

Kontakt:

Dr. Jenni Winterhagen

Jenni.Winterhagen@syspons.com

0151 264604-91

Dr. Christoph Emminghaus

Christoph.Emminghaus@syspons.com

0151 264604-82

© Syspons 2016. All rights reserved.

Inhalt

Kurzfassung des Evaluationsberichts	1
Konzept und Umsetzung der niederschwelligen Frauenkurse	1
Zusammenfassung der Ergebnisse	3
Zielerreichung: Zielgruppe	3
Zielerreichung: Zeitliche Verortung und Häufigkeit der Kursteilnahme	4
Zielerreichung: Durchführung der Kurse	4
Wirkungskontrolle: eigenständige Nachhaltigkeit auf Ebene der Teilnehmerinnen	5
Wirkungsbeschreibung nach Wirkungsdimensionen	6
Wirkungskontrolle: Vermittlung in weiterführende Angebote	7
Wirkungskontrolle: Mechanismus zur Dokumentation der Vermittlungsfunktion	8
Wirkungskontrolle: Stärkung der Träger	8
Prüfung der Stellenpauschale	8
Empfehlungen	9

Kurzfassung des Evaluationsberichts

Die „niederschwelligen Frauenkurse“ sind ein Integrationsangebot für eingewanderte Frauen. Sie ergänzen andere Integrationsangebote (insbesondere den Integrationskurs¹) und zeichnen sich neben ihrer Niederschwelligkeit durch die breite Zielgruppe aus. Sie können für Frauen den Einstieg in den Integrationsprozess in Deutschland darstellen. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) hat die Kurse im Jahr 2003 vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) übernommen und führt diese seit diesem Zeitpunkt durch.

Das BAMF hat die Syspons GmbH mit der **Evaluierung der niederschwelligen Frauenkurse** beauftragt. Diese sollte untersuchen, ob die Kurse in ihrer Grundkonzeption die gewünschte Wirkung für die anvisierte Zielgruppe bieten. Zusätzlich galt es zu prüfen, ob die Stellenpauschale, welche an die Zentralstellen für die Durchführung des gesamten Antrags- und Abrechnungsverfahrens gezahlt wird, angemessen ist.² Damit kommt das BAMF einem Prüfauftrag des Bundesrechnungshofes (BRH) nach. Diese Zusammenfassung legt die Ergebnisse und Empfehlungen der zwischen Oktober 2015 und August 2016 durchgeführten Evaluierung dar.

Konzept und Umsetzung der niederschwelligen Frauenkurse

Mit den Integrationskursen nach dem Zuwanderungsgesetz wurde ab 2005 in Deutschland ein zentrales Integrationsangebot für eingewanderte Personen etabliert. Darüber hinaus bestehen weitere Integrationsangebote für spezielle Zielgruppen und Lebenslagen. Hierzu zählen auch die niederschwelligen Frauenkurse.

Die niederschwelligen Frauenkurse zielen darauf, eingewanderte Frauen in ihrem Vertrauen in sich selbst und in ihre neue Umgebung zu stärken, um sich öffnen zu können und weitere Schritte der Integration zu unternehmen. Dazu sollen die Frauenkurse die Teilnehmerinnen u. a. ermutigen, die deutsche Sprache anzuwenden und weiterzulernen sowie soziale Kontakte, und alltagsrelevante Informationen vermitteln.

Dabei passen sich die Kurse flexibel an die Bedarfe der Teilnehmerinnen an und können sehr unterschiedliche Funktionen einnehmen: Von der ersten Orientierung im neuen Stadtteil, der Vermittlung wichtiger Informationen beispielsweise zu Themen der Bildung und Erziehung bis hin zur weiteren Lebensplanung einschließlich der Frage, wie eine Integration in den Arbeitsmarkt erfolgen kann.

Die Kurse haben einen Stundenumfang von 20 Stunden. Eine Teilnehmerin ist maximal für bis zu fünf Kurse förderberechtigt, wobei die Kurse inhaltlich aufeinander aufbauen oder sich aufgrund verschiedener Themensetzungen ergänzen.

Insgesamt haben in 2013 rund 2.200 und in 2014 knapp 1.000 Frauenkurse à 20 Stunden stattgefunden. Hierfür wurden 2013 rund 1,7 Millionen Euro und in 2014 rund 700.000 Euro aufgewendet. Durchgeführt werden die Kurse von einer Vielzahl von lokalen Bildungsträgern. Ein Großteil dieser wird über

¹ Bei den niederschwelligen Frauenkursen handelt es sich nicht um die Frauenintegrationskurse. Letztere sind teilweise verpflichtend, zielen primär auf Spracherwerb, sind wesentlich umfangreicher in der Stundenanzahl, folgen einem Curriculum und schließen mit einer Prüfung ab. Diese Frauenintegrationskurse waren nicht Gegenstand dieser Evaluation.

² Die Leistungsbeschreibung nennt folgende Fragestellungen: Es ist zu untersuchen, ob und in welchem Umfang die Teilnehmerinnen der Frauenkurse folgenden Zielgruppen zuzuordnen sind: Frauen mit Einschränkungen in Lebensgestaltung/Bewegungsfreiheit, lernungsgewohnte ausländische Frauen. Es ist zu untersuchen, ob und in welchem Umfang in den Kursen Grundlagenkenntnisse der deutschen Sprache und der deutschen Gesellschaft vermittelt werden. Es ist zu untersuchen, wie viele Frauen die Kurse vorlaufend, begleitend, nachfolgend zu den Integrationskursen oder auch weiterführende Integrationsmaßnahmen besuchen. Weiterhin ist zu untersuchen: die Qualifikation der Kursleiterinnen, die zeitliche Nähe der Kursteilnahme zur Einreise, die Anzahl der Kursteilnahmen pro Teilnehmerin. Es ist zu untersuchen, ob und in welchem Umfang die unterschiedlichen Kursgestaltungen und mehrfache Kursbesuche dazu beitragen, die Programmziele zu erreichen. Es ist zu untersuchen, ob eine Nachhaltigkeit der Kurse auch ohne anschließende Teilnahme an einem Integrationskurs festgestellt werden kann. Es ist zu untersuchen, wie die anschließende Teilnahme an weiterführenden Integrationsmaßnahmen mit vertretbarem Aufwand überprüft/erfasst werden kann. Darüber hinaus ist die Stellenpauschale, welche an die Zentralstellen für die Durchführung des gesamten Antrags- und Abrechnungsverfahrens gezahlt wird, zu überprüfen.

fünf sogenannte Zentralstellen organisiert.³ Darüber hinaus beteiligen sich auch sogenannte Freie Träger, die nicht über diese Verbände organisiert sind.

Um auch zurückgezogen lebende oder lernungsgewohnte Frauen zu erreichen, sind die Kurse besonders niederschwellig gestaltet. Dies bedeutet, dass implizite und explizite Teilnahmevoraussetzungen möglichst gering gehalten werden: Dies betrifft zum einen Ressourcen (materielle und zeitliche), notwendige Kompetenzen (Lerntempo) und sonstige Hemmschwellen, wie beispielsweise eine räumliche Distanz zum Wohnort. Somit zeichnen sich die Kurse durch folgende Charakteristika aus:

- Das Angebot richtet sich ausschließlich an Frauen, um einen vertrauensvollen Raum zu schaffen, in dem auch sensible Themen zur Sprache und die Frauen zu Wort kommen können. Auch können so Frauen erreicht werden, die gemischtgeschlechtlich organisierte Angebote nicht besuchen.
- Die Kurse werden **ausschließlich von Frauen, häufig mit eigenem Migrationshintergrund**, geleitet, was zusätzlich zu einer vertrauensvollen Atmosphäre beiträgt.
- Für die Teilnehmerinnen entstehen **keine Kosten**.
- Die thematische Gestaltung der Kurse richtet sich **flexibel** nach den aktuellen Bedarfen der Frauen, orientiert sich also nicht an einem vorgegebenen Lehrbuch oder Curriculum. Das Konzept gibt mit den Themenblöcken – u. a. Sprachorientierung, Alltagsbewältigung, Orientierung im Stadtteil oder Informationen zum Bildungssystem – dazu den Rahmen vor, aus dem die Kursleiterinnen ihre Themen wählen.
- Das **Lerntempo** orientiert sich an den Möglichkeiten und Lernerfahrungen der Teilnehmerinnen.
- Die Kurse finden idealerweise im **nahen Lebensumfeld** der Teilnehmerinnen bzw. an bekannten Orten – beispielsweise Schulen oder Kitas – im Sinne einer Sozialraumorientierung und „Gehstruktur“ statt.
- Der **zeitliche Aufwand ist begrenzt**, sodass auch berufstätige Teilnehmerinnen oder Mütter, die Kinder betreuen, teilnehmen können.
- Im **Unterschied zum Integrationskurs** entsteht kein Druck durch eine Abschlussprüfung; die Vernetzung der Teilnehmerinnen und des gegenseitigen Lernens untereinander hat einen höheren Stellenwert.

Entsprechend richten sich die Kurse an eine breite Zielgruppe. Am Angebot teilnehmen können ausländische Frauen mit einem auf Dauer angelegten Aufenthaltsstatus (ausgenommen sind westeuropäische, nordamerikanische oder australische Staatsangehörigkeiten).⁴ Es richtet sich an Frauen ab 16 Jahren ohne eine in Deutschland abgeschlossene Schul- oder Berufsausbildung. Besonders wichtige Zielgruppen sind dabei junge Frauen und Mütter, die im Rahmen der Familienzusammenführung nach Deutschland kommen, ausländische Frauen nach der Familienphase, ausländische Frauen der ersten Einwanderungsgeneration, lernungsgewohnte Frauen sowie Frauen muslimischen Glaubens.

Damit richtet sich das Angebot sowohl an neuzugewanderte Frauen als auch an Frauen, die bereits länger in Deutschland leben und einer Integrationsförderung im Sinne nachholender Integration bedürfen. Mit der 2016 erfolgten Anpassung sind nun auch asylsuchende Frauen mit guter Bleibeperspektive förderberechtigt.⁵

Die konkrete Ausgestaltung der Kurse liegt in der Verantwortung der Träger und Kursleiterinnen, die diese möglichst am aktuellen Bedarf der Teilnehmerinnen vor Ort orientieren sollen. Üblicherweise bietet eine Kursleiterin eine Folge von fünf Kursen an, die verschiedene Themen bearbeiten. Dabei können die vorgesehenen Themen flexibel an aktuell bestehende Bedarfe bei den Teilnehmerinnen angepasst werden.

³ Der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband, die Arbeiterwohlfahrt, der Internationale Bund, der Verein für internationale Jugendarbeit, die Spanische Weiterbildungsakademie (AEF).

⁴ Von einem auf Dauer angelegten Aufenthaltsstatus ist in der Regel auszugehen, wenn die Ausländerin eine Aufenthaltserlaubnis von mindestens einem Jahr erhält oder seit über 18 Monaten eine Aufenthaltserlaubnis besitzt, es sei denn, der Aufenthalt ist vorübergehender Natur.

⁵ Ab 2016 werden die Kurse auch für Asylbewerberinnen aus den Ländern Syrien, Irak, Iran und Eritrea geöffnet; seit September 2016 auch für Asylbewerberinnen aus Somalia; die Kurse können sowohl getrennt nach Asylbewerberinnen und der bisherigen Zielgruppe als auch gemischt durchgeführt werden.

Zusammenfassung der Ergebnisse

Im Folgenden fassen wir die Ergebnisse zur Zielerreichung, Wirksamkeit der Kurse und Angemessenheit der Stellenpauschale zusammen. Dabei orientiert sich diese Zusammenfassung an der Struktur des Gesamtberichts.

Zielerreichung: Zielgruppe

Folgender Abschnitt beschreibt, inwiefern das Programm seine Zielgruppe erreicht und beschreibt diese näher.

Es gelingt den Frauenkursen, ihre Zielgruppe zu erreichen. Die Öffnung der Kurse für Asylbewerberinnen mit guter Bleibeperspektive ist rasch erfolgt.

Es gelingt den Frauenkursen, die im Konzept beschriebene Zielgruppe, darunter insbesondere zurückgezogene, lernungsgewohnte Frauen mit Einschränkungen in der Lebensgestaltung und Bewegungsfreiheit zu erreichen: Ein großer Teil der Teilnehmerinnen verfügt über wenige Jahre Schulbildung, viele Teilnehmerinnen nehmen beschränkt an regelmäßigen Aktivitäten außerhalb des Hauses teil und die Mehrheit der Teilnehmerinnen betreut Kinder oder pflegt Familienangehörige. Dabei ist die Zielgruppe heterogen und es werden teilweise auch weniger zurückgezogene lebende und einschränkte Frauen erreicht.

Wichtigste Herkunftsregion der Teilnehmerinnen ist Zentral- und Osteuropa, einschließlich der Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS), aus der ein knappes Drittel der Teilnehmerinnen stammt. Zweitwichtigste Herkunftsregion ist der Nahe Osten und Nordafrika (29 Prozent). An dritter Stelle steht das Herkunftsland Türkei (25 Prozent).

Darüber hinaus nennt das Konzept muslimische Frauen als wichtige Teilzielgruppe. Nach den Ergebnissen der Evaluierung sind Teilnehmerinnen mehrheitlich in einem muslimisch geprägten Umfeld sozialisiert. Dies geht sowohl aus den Sachberichten der Jahre 2013 und 2014 als auch aus der im Rahmen der vorliegenden Evaluierung durchgeführten Teilnehmerinnenbefragung (im Folgenden benannt als Klassenzimmerbefragung, n=901) hervor. So kamen 61 Prozent der Befragten aus Ländern, in denen die Mehrheit der Bevölkerung dem muslimischen Glauben zugerechnet wird.

Das Kursangebot richtet sich sowohl an länger in Deutschland lebende als auch neuzugewanderte Frauen, die zum Untersuchungszeitpunkt gleich stark in den Kursen präsent sind.

Insgesamt fällt auf, dass die Zielgruppe heterogen ist, sodass die Frauenkurse in Teilen auch weniger zurückgezogene und eingeschränkte Frauen erreichen. Diese Mischung wird von den Kursleiterinnen in den Fallstudien als positiv beschrieben, da es dem gegenseitigen Lernen der Teilnehmerinnen förderlich ist. Gleichzeitig entsteht aus dieser Heterogenität die Notwendigkeit einer differenzierten Betrachtungsweise der Wirkungszusammenhänge. Deswegen hat die Evaluierung – basierend auf den für die Kurswirkung zentralen Kategorien Alter und Schulbildung – vier verschiedene Grundtypen differenziert. Unter den Befragten ist knapp die Hälfte der Gruppe unter 45 Jahre, hat mindestens sieben Jahre Schulbildung und steht vor den Herausforderungen mehrdimensionaler Integrationsprozesse einschließlich einer Arbeitsmarktorientierung (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1 – Grundtypen der Teilnehmerinnen (n=802)

	Jüngere Gruppe (bis 45 Jahre)	Ältere Gruppe (ab 45 Jahre)
Mehr Schulbildung (mind. 7 Jahre)	Typ 1 Mehrdimensionale Integration einschließlich Arbeitsmarktorientierung ~48 Prozent der Befragten (n=381)	Typ 3 Nachholende Integration ~25 Prozent der Befragten (n=198)
Weniger Schulbildung (max. 6 Jahre)	Typ 2 Integration in das nähere Umfeld ~18 Prozent der Befragten (n=144)	Typ 4 Nachholende Integration plus Alphabetisierung ~10 Prozent der Befragten (n=79)

Quelle: Syspons Fallstudien, Prozentzahlen nach Syspons Klassenzimmerbefragung (2016).

Eine besondere Gruppe stellen Asylbewerberinnen dar. Seit 2016 richtet sich das Kursangebot auch an Asylbewerberinnen aus den Ländern Syrien, Eritrea, Iran und Irak. Ob diese neue Zielgruppe erreicht wird, haben wir für die befragten Kurse analysiert und festgestellt, dass an 20 Prozent der Kurse ausschließlich Asylbewerberinnen teilnehmen. 29 Prozent der Kurse haben auch Asylbewerberinnen unter den Teilnehmerinnen. Die Gesamtanzahl der Asylbewerberinnen in den analysierten Kursen (n=65) betrug 227 Frauen und machte damit einen Anteil von 31 Prozent der Teilnehmerinnen aus. Die Öffnung der Frauenkurse für Asylbewerberinnen mit guter Bleibeperspektive ist somit rasch erfolgt. Hier zeigt sich, dass die Frauenkurse ein flexibles Instrument sind, das schnell neue Zielgruppen erreichen und sich somit den dynamischen Migrationsbewegungen schnell anpassen kann.

Zielerreichung: Zeitliche Verortung und Häufigkeit der Kursteilnahme

Folgender Abschnitt fasst die zentralen Ergebnisse zu Zeitpunkt der Kursteilnahme – vorlaufend oder nach der Teilnahme an weiterführenden Integrationsangeboten – sowie die Häufigkeit der Kursteilnahme zusammen.

Ein Teil der Kursteilnehmerinnen hat vor der Teilnahme am Frauenkurs bereits andere Integrationsmaßnahmen genutzt. Im Schnitt besuchen die Teilnehmerinnen 3,5 verschiedene Frauenkurse.

Ein Teil der Teilnehmerinnen hat bereits andere Integrationsmaßnahmen besucht: Ein gutes Drittel der Teilnehmerinnen hat bereits einen Integrationskurs besucht bzw. angefangen und gut 40 Prozent haben bereits das Angebot der Migrationsberatungsstellen genutzt.

Ein mehrfacher Kursbesuch ist dabei die Regel unter den Teilnehmerinnen, die nach Einschätzung der Kursleiterinnen durchschnittlich 3,5 Kurse besuchen. Dabei handelt es sich nicht um den wiederholten Besuch des gleichen Kurses, sondern um den Besuch mehrerer, inhaltlich verschieden ausgestalteter (teilweise aufeinander aufbauender) Kurse.

Zielerreichung: Durchführung der Kurse

Folgender Abschnitt fasst die zentralen Ergebnisse zur Qualifikation der Kursleiterinnen sowie die Analyse der inhaltlichen Kursgestaltung, insbesondere mit Blick auf die Vermittlung von Grundlagenkenntnissen der deutschen Sprache und Gesellschaft, zusammen.

Das Profil der Kursleiterinnen entspricht weitgehend den Vorgaben. Die wichtigsten Kursinhalte sind Sprache, Alltagsorientierung und Grundkenntnisse der deutschen Gesellschaft.

Das Konzept der Frauenkurse beschreibt das Profil der Kursleiterinnen wie folgt: Es stuft einen eigenen Migrationshintergrund der Kursleiterin als wünschenswert ein. Zusätzlich nennt das Konzept als Auswahlkriterien für Kursleiterinnen den Zugang zur Zielgruppe, eine pädagogische Eignung, Kenntnis des

zu vermittelnden Stoffes sowie praktische Erfahrungen und die Bereitschaft zur praxisbegleitenden Fortbildung.

Rund die Hälfte der Kursleiterinnen geben an, dass viele Teilnehmerinnen über die persönlichen Netzwerke der Kursleiterinnen von dem Kurs erfahren, sodass ein Zielgruppenzugang erkennbar ist. 68 Prozent der Kursleiterinnen haben einen eigenen Migrationshintergrund. 11 der 77 befragten Kursleiterinnen haben selbst an einem Frauenkurs als Teilnehmerin partizipiert.

40 Prozent der befragten Kursleiterinnen verfügen über ein Studium im Bereich Pädagogik, Linguistik oder einen vergleichbaren Abschluss. 19 Prozent haben eine pädagogische Ausbildung absolviert. 19 Befragte (26 Prozent) geben an, über keine formale Qualifikation zu verfügen.

Die Mehrheit der Kursleiterinnen ist motiviert, an Fortbildungen teilzunehmen: 44 Prozent geben an, dass sie sich im Rahmen der Frauenkurse bereits fortgebildet haben. 63 Prozent der Kursleiterinnen sind interessiert, (erneut) an Fortbildungen teilzunehmen.

Mit Blick auf die inhaltliche Kursgestaltung zeigt sich, dass die Kurse insbesondere die Themen Sprachvermittlung und -orientierung, Alltagsbewältigung / Orientierung im Stadtteil sowie die Vermittlung von Grundlagenkenntnissen der deutschen Gesellschaft adressieren. Dabei stellt die Sprachvermittlung ein Querschnittsthema dar, das in den meisten Kursen eine Rolle spielt.

Hinsichtlich der Gestaltung der Niederschwelligkeit zeigt sich, dass für die Teilnehmerinnen diese ein wichtiger Grund ist, am Kurs teilzunehmen, insbesondere die Tatsache, dass die Kurse Themen behandeln, die sie interessieren.

Die Analyse der Prüfprotokolle, mit denen die regionalen Koordinatorinnen und Koordinatoren des BAMF ihre Kursbesuche dokumentieren, ergab, dass die Kurse in der Mehrheit als den formalen und inhaltlichen Vorgaben entsprechend bewertet werden. Geäußerte Kritik richtet sich dabei primär auf formale Aspekte der Durchführung, wie insbesondere das Fehlen von Teilnehmerinnenlisten.

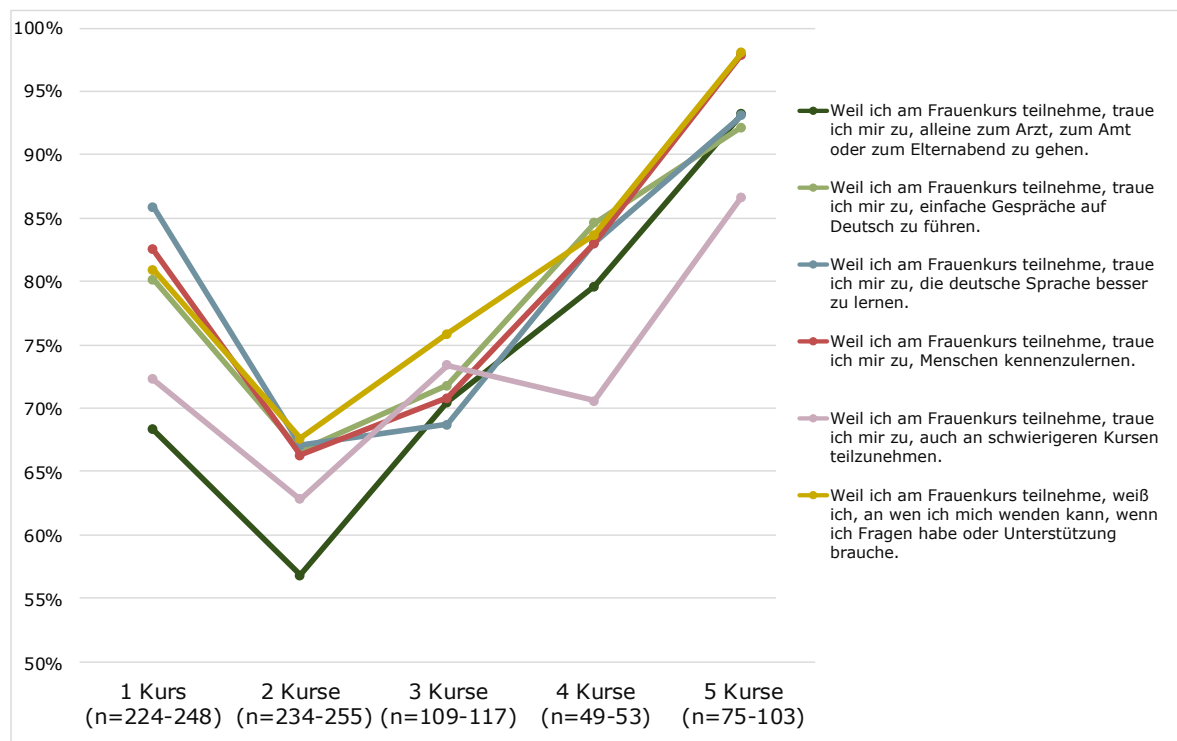
Wirkungskontrolle: eigenständige Nachhaltigkeit auf Ebene der Teilnehmerinnen

Auftrag der Evaluierung war es zu prüfen, inwiefern eine eigenständige Nachhaltigkeit der Kurse festgestellt werden kann. Damit zielte die Frage insbesondere auf Wirkungen bei den Teilnehmerinnen als zentrale Wirkungsdimension des Programms ab. Syspons ging dabei auch der Frage nach, ob ein mehrfacher Kursbesuch zur Wirkung beiträgt.

Die Kurse erreichen ihre Zielsetzung, die Teilnehmerinnen u. a. in ihrer Selbstwirksamkeit zu stärken. Ein Besuch mehrerer Kurse steigert die Wirkung.

In der Klassenzimmerbefragung zeigt sich, dass rund drei Viertel aller befragten Teilnehmerinnen die Wirkung der Frauenkurse als für die eigene Entwicklung positiv bewerten. Dabei wird die Wirksamkeit der Kurse insbesondere daran deutlich, dass die Bewertung der Kurswirkung steigt, je mehr Kurse eine Teilnehmerin besucht hat.

Abbildung 1 – Wirkungseinschätzung durch die Teilnehmerinnen, differenziert nach Kursanzahl



Quelle: Syspons Klassenzimmerbefragung (2016).

Während beispielsweise knapp 70 Prozent aller Frauen sich aufgrund des ersten Kurses trauen, Termine alleine wahrzunehmen (Arzt, Amt, Elternabend etc.), sind es nach dem vierten Kursbesuch knapp 80 Prozent und nach dem fünften Kurs über 90 Prozent aller Teilnehmerinnen. Die Fremdwahrnehmung der Veränderungen bei den Teilnehmerinnen durch die Kursleiterinnen fällt vergleichbar positiv aus.

Dabei hat das Alter und die vorherige Schulbildung Einfluss darauf, für wie wirksam die Teilnehmerinnen die Kurse beurteilen: Teilnehmerinnen mit geringer Schulbildung beurteilen die Kurse deutlich wirksamer, während ältere Teilnehmerinnen ihre eigenen Fortschritte weniger stark einschätzen.

Auch die thematische Gestaltung der Kurse hat einen leichten Einfluss auf die Wirkungsentfaltung der Kurse. So lassen sich Kurse unterschiedlichen Themenclustern zuordnen. Dabei lassen sich zwischen den befragten Teilnehmerinnen leichte Unterschiede darin feststellen, für wie wirksam sie die Kurse einschätzen, wenn man zwischen verschiedenen Themenclustern vergleicht. Dabei sind diese Ergebnisse als Tendenzen zu beurteilen, da besondere Merkmale von Teilnehmerinnen, die verstärkt von Kursen in einem Themencluster angesprochen werden, die Beurteilung der Wirksamkeit ggf. ebenfalls beeinflussen (beispielsweise das Alter).

Unter Berücksichtigung dieser Einschränkungen ist auffällig, dass insbesondere die Themencluster Erziehungskompetenz und Bildungssysteme eine überdurchschnittliche positive Wirkungseinschätzung erzielen. Ähnlich gilt dies für das Themencluster „Sprachorientierung“. Eher unterdurchschnittlich fällt das Themencluster „Grundlagenkenntnisse der deutschen Gesellschaft“ aus.

In den Fallstudien wurde darüber hinaus deutlich, dass manche Träger innerhalb der heterogenen Zielgruppe differenzieren und unterschiedlich gestaltete Frauenkurse für unterschiedliche Teilzielgruppen anbieten. Dies kann für große Träger ein zielführendes Verfahren darstellen.

Wirkungsbeschreibung nach Wirkungsdimensionen

Folgender Abschnitt beschreibt die einzelnen Wirkungsdimensionen der niederschweligen Frauenkurse für die Zielgruppe näher.

Die Frauenkurse entfalten abhängig u.a. von Alter und Bildungsniveau der Teilnehmerinnen spezifische Wirkungen, diese fallen insbesondere in die Bereiche Sprache, Alltagsbewältigung und Selbstwirksamkeit.

Die qualitativen Erhebungen im Rahmen der Fallstudien (Interviews mit sechs Trägern und Kursleiterinnen sowie 15 Kleingruppengespräche mit knapp 60 Teilnehmerinnen) deuten auf eine klare Wirksamkeit der Kurse hin. So berichten die Teilnehmerinnen insbesondere von einer Verbesserung ihrer Sprachkenntnisse beziehungsweise dass sie im Alltag vorkommende Gesprächssituationen auf Deutsch besser meistern. Dabei wird betont, dass die Frauenkurse sie darin unterstützen, ihren Alltag zu bewältigen, Kontakte zu knüpfen und wichtige, alltagsrelevante Informationen zu erhalten.

Die Analysen ergaben darüber hinaus, dass die Kurse abhängig u. a. von Alter und Bildungsniveau unterschiedliche Funktionen einnehmen.

Die Kursleiterinnen sowie die Kursträger unterstützen diese Aussagen. Sie sehen ihre Tätigkeit im Rahmen der Frauenkurse als äußerst sinn- und wirkungsvoll an. Sie sehen Lernfortschritte der Teilnehmerinnen vor allem im Bereich der Alltagsbewältigung, Sprache und Selbstwirksamkeit. Gleichzeitig weisen sie darauf, dass eine Wirkungsbetrachtung den Stundenumfang von 100 Stunden berücksichtigen muss. Es gelte hier, realistische Erwartungen zu stellen. Der Frauenkurs sei als ein Impuls zu betrachten, der einen Prozess auslösen, diesen aber nicht abschließen könne.

Wirkungskontrolle: Vermittlung in weiterführende Angebote

Aufgabe der Evaluierung war es zu prüfen, ob die Frauenkurse vorlaufend zu weiterführenden Integrationsmaßnahmen besucht werden.

Diese Frage zielt auf eine zentrale Wirkungsdimension der Frauenkurse, die auch als Vorangebot zu anderen Integrationsangeboten dienen sollen. So sollen sie die Teilnehmerinnen darin bestärken, sich weiterzuentwickeln und weiterzulernen. Zentrale weiterführende Integrationsmaßnahmen sind der Integrationskurs und die Migrationsberatungsstellen. Hinzu kommen Partizipationsmöglichkeiten, wie sie sich in Vereinen oder anderen Zusammenhängen bieten. Mit einem Übergang in derartige Angebote soll die Kursnachhaltigkeit gesichert und dazu beigetragen werden, dass die Teilnehmerinnen nicht (erneut) in eine Situation sozialer Isolation geraten.

Die Vermittlung der Kursteilnehmerinnen in andere bzw. weiterführende Angebote, insbesondere den Integrationskurs, gelingt aktuell eingeschränkt.

Das von den Kursen angestrebte Ziel, in andere Angebote zu vermitteln, ist mitunter eines der anspruchsvollsten Zielsetzungen des Programms. Dies ist zum Teil in der Natur der Sache begründet, stellt es doch grundsätzlich eine Herausforderung dar, den Schritt aus der Niederschwelligkeit in andere Angebote mit höheren Zugangsbarrieren bzw. -voraussetzungen zu schaffen. Basierend auf den Erhebungen der Evaluierung ist festzustellen, dass diese Vermittlungsfunktion nur eingeschränkt gelingt.

Dabei ist zu differenzieren, in welche Angebote vermittelt werden soll und um welche der beschriebenen Teilnehmerinnengruppen (Grundtypen) es sich handelt. Mit Blick auf die Vermittlung in einen Integrationskurs als dem zentralen Instrument der aktuellen Integrationspolitik ist anzumerken, dass ungefähr ein Drittel der Teilnehmerinnen angibt, bereits einen Integrationskurs besucht zu haben.

Teilnehmerinnen, die noch keinen Integrationskurs besucht haben, sind häufig jüngere Frauen, die die Frauenkurse oft dann besuchen, wenn ihnen der Besuch der zeitlich aufwändigeren Integrationskurse, beispielsweise aufgrund ihrer familiären Situation (noch) nicht möglich ist. Für diese Zielgruppe ist der Frauenkurs eine sinnvolle Vorbereitung auf den Integrationskurs. Für ältere Teilnehmerinnen stellt der Integrationskurs hingegen häufig keine realistische Perspektive dar, da Lerntempo, Lernkultur und zeitlicher Aufwand nicht ihren Bedarfen bzw. Möglichkeiten entsprechen.

Mit Blick auf die Vermittlung in Beratungsstellen scheint dies sinnvoll zu funktionieren, insbesondere wenn von den Teilnehmerinnen im Kursverlauf akute Bedarfe geäußert werden. Die Vermittlung in andere Freizeit- und Bildungsangebote, die eine kontinuierliche Weiterentwicklung und soziale Einbindung

erlauben, ist voraussetzungsreicher. Dies betrifft insbesondere die ältere Generation und Teilnehmerinnen mit geringer Schulbildung. Hier bedarf es eines systematischen sowie gleichzeitig realistischen Ansatzes, der Ressourcen und eines Umfelds, in dem solche Angebote bestehen. Diese Voraussetzungen waren in den untersuchten Fallstudien nur in eingeschränktem Maße gegeben.

Wirkungskontrolle: Mechanismus zur Dokumentation der Vermittlungsfunktion

Auftrag der Evaluierung war es zu prüfen, wie eine anschließende Teilnahme an weiterführenden Integrationsmaßnahmen mit vertretbarem Aufwand überprüft oder erfasst werden kann. Derzeit wird dies über die Abfrage nach Absichten unter den Teilnehmerinnen, weiterführende Integrationsmaßnahmen zu besuchen, in den Sachberichten festgehalten.

Derzeit bestehen bei Trägern und Zentralstellen keine Mechanismus, um die Vermittlung der Teilnehmerinnen in andere Angebote zu dokumentieren.

Bei Trägern, Kursleiterinnen und Zentralstellen bestehen keine Mechanismen außer der oben bereits angeführten Abfrage und Dokumentation von Absichten für die Sachberichte. Auch wenn weiterführende Mechanismen der Dokumentation wünschenswert erscheinen, konnten im Rahmen der Evaluation somit keine geeigneten Ansätze hierfür identifiziert werden.

Überprüfungen basierend auf sozialwissenschaftlichen Methoden – beispielsweise Panelerhebungen oder Befragungen ehemaliger Teilnehmerinnen – sind möglich, jedoch aufwändig und erscheinen mit Blick auf das Programmvolumen als nicht verhältnismäßig.

Abfragen im Rahmen weiterführender Maßnahmen, beispielsweise durch die Abfrage im Rahmen der Teilnahme am Integrationskurs, sind dadurch erschwert, dass den Kursteilnehmerinnen häufig nicht klar ist, was für einen Kurs sie besuchen. Sie kennen den Kurs als „Orientierung im Stadtteil“, den die AWO Stuttgart anbietet (fiktives Beispiel). Nach Einschätzungen von Kursleiterinnen und Trägern sind sie selten mit dem Begriff niederschwelliger Frauenkurs, gefördert durch das BAMF, vertraut.

Wirkungskontrolle: Stärkung der Träger

Syspons hat die Fragestellungen nach der eigenständigen Nachhaltigkeit der Kurse auch auf die Ebene der Träger bezogen. Hier nennt das zu Evaluierungsbeginn mit dem Auftraggeber und den Zentralstellen entwickelte Wirkungsgefüge die fachliche und organisatorische Stärkung der Träger als die einzige Zielstellung, die nicht auf die individuelle Ebene der Teilnehmerinnen zielt.

Damit will das Programm einen Beitrag zum Erhalt der zivilgesellschaftlichen Infrastruktur mit Zugang zur Zielgruppe als Voraussetzung für das Programm der Frauenkurse leisten. Dabei handelt es sich bei dieser Wirkungsdimension um eine im gemeinsamen Workshop erarbeitete zusätzliche, das bestehende Konzept ergänzende Wirkungsdimension.

Die Träger stärkt es, wenn sie Frauenkurse anbieten, insbesondere dadurch, dass sie einen besseren Zielgruppenzugang erhalten. Gleichzeitig begegnen ihnen bei der Durchführung Herausforderungen.

Die Stärkung der Träger gelingt insbesondere insofern, als dass sie einen besseren Zugang zur Zielgruppe haben. Zusätzlich stellt das Angebot eine Möglichkeit dar, mehr über diese Personengruppe zu erfahren und Angebote damit bedarfsorientierter gestalten zu können sowie über ein Angebot für eine Zielgruppe zu verfügen, der sie alternativ wenig anbieten können. Gleichzeitig stellt es für die Träger eine Herausforderung dar, von der Kurspauschale neben den Kursleiterinnen auch Räumlichkeiten und Verwaltungsaufwand zu finanzieren.

Prüfung der Stellenpauschale

Auftrag der Evaluierung war es, die Stellenpauschale, die bis einschließlich 2013 vom BAMF an die Zentralstellen gezahlt wurde, zu überprüfen. Die Zentralstellen erhalten die Pauschale, damit sie das gesamte Antrags- und Abrechnungsverfahren für die lokalen Träger übernehmen, die die Kurse vor Ort

anbieten. Diese Pauschale wurde ab 2014 in Absprache mit den Zentralstellen wegen geringerer Fördermittel zugunsten des Kursvolumens begrenzt und soll bis zur Neuausrichtung der niederschwelligen Frauenkurse im Anschluss an die Evaluierung beibehalten werden.

Die ursprüngliche Förderpauschale liegt über dem erhobenen durchschnittlichen Aufwand der Zentralstellen. Mit der Begrenzung der Pauschale wird der erhobene durchschnittliche Aufwand der Zentralstellen nicht vollständig erstattet.

Dabei hängt die Beurteilung, wie umfassend die Kosten derzeit erstattet werden sollen, von der Einschätzung des BAMF ab. Dies betrifft u. a. die Fragen, wie umfassend die in der Kursverwaltung anfallenden Aufgaben definiert werden und welches Gewicht das BAMF einzelnen Aufgaben, beispielsweise der Qualitätssicherung, zuweist.

Gleichzeitig wird in der Analyse deutlich, dass in der Kursverwaltung neben der Kursanzahl auch die Trägeranzahl sowie übergeordnete Aufgaben als Aufwandstreiber wirken. Der Finanzierungsmechanismus berücksichtigt derzeit ausschließlich die Kursanzahl als Aufwandstreiber. Dies wirkt sich für die Zentralstellen, abhängig davon, ob sie wenige oder viele Kurse durchführen, unterschiedlich aus.

Empfehlungen

Basierend auf den oben dargelegten Ergebnissen der Evaluierung kann die Syspons GmbH dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) folgende Empfehlungen zu den niederschwelligen Frauenkursen geben:

- 1. Frauenkurse fortführen:** Die niederschwelligen Frauenkurse werden als sinnvoller und wirksamer Ansatz für eine niederschwellige Integration von Frauen erachtet. Es wird daher empfohlen, das Programm fortzuführen.
- 2. Bedarfsorientiert ausbauen:** Die Evaluierung zeigte, dass die Frauenkurse nachgefragt sind und ein Bedarf besteht, der derzeit vom bestehenden Angebot nicht vollständig gedeckt wird. Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Evaluierung dem BAMF, das Angebot bedarfsorientiert auszubauen.
- 3. Konzeption weiterentwickeln:** Angesichts der Evaluierungsergebnisse und der sich aktuell verändernden Zielgruppe mit ihren spezifischen Bedarfslagen wird empfohlen, die Konzeption weiterzuentwickeln und das Angebot auszubauen, ohne dabei den Ansatz der Niederschwelligkeit aufzugeben. Die folgenden Empfehlungen formulieren den als zielführend erachteten Weiterentwicklungsbedarf.
- 4. Niederschwelligkeit anerkennen:** Die Niederschwelligkeit stellt die zentrale Besonderheit des Programms dar und ist Voraussetzung dafür, dass dieses seine Ziele erreicht.

Dabei sollte das Programm seine Zielsetzungen entsprechend niederschwellig ansetzen und formulieren. So können die Frauenkurse einen Schritt im Integrationsprozess darstellen und für diesen wichtige Impulse setzen, ohne ihn abschließen zu können.

Die Evaluierung empfiehlt den beteiligten Akteuren – dem BAMF, den Zentralstellen und den Trägern – die Niederschwelligkeit in Programmgestaltung und Zielsetzungen verstärkt ins Zentrum der Kommunikation nach außen und innen zu stellen.

Diesbezüglich wäre vom BAMF unter Beteiligung der Zentralstellen zu prüfen, inwieweit eine Überarbeitung des aktuellen Konzepts der Frauenkurse für die realistische Kommunikation hilfreich wäre.

- 5. Mehrfachen Kursbesuch fördern:** Ein mehrfacher Kursbesuch steigert die Kurswirkung erheblich und wird bereits heute von den meisten Teilnehmerinnen wahrgenommen. Vor diesem Hintergrund empfehlen wir Trägern und Zentralstellen, auf eine mehrfache Kursteilnahme hinzuwirken. Gleichzeitig empfehlen wir dem BAMF, gemeinsam mit den Zentralstellen zu prüfen, ob die Zusammenführung in einen Kurs über 100 Stunden, ggf. unterteilt in fünf Module, eine sinnvolle Veränderung darstellt.

Hierbei wäre sicherzustellen, dass die Flexibilität der Kurse, auch mit Blick auf Teilnehmerinnenfluktuation, gewahrt bleibt. Auch sollten lange Zeiträume vermieden werden, während derer für interessierte Frauen kein Neueinstieg möglich ist. Sicherzustellen wäre, dass die Zielgruppe 100 Kursstunden wahrnehmen kann.

Ein positiver Nebeneffekt wäre eine Aufwandsverringerung in der Verwaltung insbesondere bei den Trägern. Zusätzlich würden eine verbesserte Berichterstattung sowie eine überzeugendere Dokumentation der Zielerreichung möglich werden. Für die Kursträger wäre sicherzustellen, dass diese nicht für den gesamten Zeitraum von 100 Stunden in eine finanzielle Vorfinanzierung gehen müssen.

- 6. Nachhaltigkeit stärken:** Die Nachhaltigkeit des Programms ist insbesondere davon abhängig, inwieweit die Kurse in andere soziale Zusammenhänge vermitteln. Hier empfiehlt die Evaluierung dem BAMF sowie den Zentralstellen und Trägern, diese Schnittstellenfunktion zu stärken, dabei bedarfsorientiert zu arbeiten und einen systematischen Ansatz für die Weitervermittlung zu entwickeln. Zu prüfen wäre in diesem Zusammenhang, inwieweit die Stärkung der Vermittlungsfunktion einhergeht mit einer verbesserten Erfolgskontrolle dieses Übergangs. Hierfür müsste eine geeignete Form der Dokumentation entwickelt werden.

Zugleich sollte die Funktion der niederschwelligen Frauenkurse nicht alleine auf den Übergang zum Integrationskurs verkürzt werden. Es ist anzuerkennen, dass die Zielgruppe hinsichtlich Lebensphase, Bildungsgrad, Alter und Erfahrung mit Integrationsmaßnahmen heterogen ist, und dass bei der Vermittlung unterschiedliche Interessen, Möglichkeiten und Bedarfe bestehen.

- 7. Stundenzahl erhöhen:** Des Weiteren empfiehlt die Evaluierung dem BAMF zu prüfen, ob eine Erhöhung der fördermäßigen Stundenzahl über die derzeitigen 100 Stunden hinaus möglich und zielführend ist. Gegebenenfalls kann diese Erhöhung der Stundenzahl genutzt werden, um insbesondere die Vermittlungsfunktion zu stärken (siehe Empfehlung 5). Dabei gilt es insbesondere sicherzustellen, dass nicht weniger Frauen die Möglichkeit zur Teilnahme am Frauenkurs erhalten, sondern ein bedarfsgerechtes Angebot an Kursen besteht oder, wo dies aktuell nicht der Fall ist, geschaffen wird.

- 8. Fortbildung stärken:** Es zeigt sich ein hohes Interesse an Fortbildung und Austausch unter den Kursleiterinnen, die in der Durchführung der niederschwelligen Kurse mit einer Reihe pädagogischer Herausforderungen konfrontiert sind. Dabei stellen die Frauenkurse für einige Kursleiterinnen einen niederschwelligen Einstieg in die Berufstätigkeit dar.

Im Sinne einer Qualitätssicherung und -steigerung empfehlen wir dem BAMF sowie den Zentralstellen, die Fortbildung der Kursleiterinnen als ein wichtiges Element der Qualitätssicherung im Programm weiterzuführen und zu stärken.

Auf Trägerebene ist zu reflektieren, ob beispielsweise Unterrichtshospitationen oder andere Maßnahmen zu einem Erfahrungsaustausch und Lernprozess zwischen erfahrenerem bzw. geschultem Lehrpersonal und den Kursleiterinnen beitragen können.

- 9. Bedarfsorientiertes, modulares Materialsystem zur Verfügung stellen:** Die Frauenkurse arbeiten bedarfsorientiert und deswegen ohne ein vorgegebenes Curriculum oder Lehrwerk. Dies entspricht der Heterogenität der Zielgruppe und der Orientierung an den Interessen der Teilnehmerinnen. Die Entwicklung eigener Materialien nimmt bei den Kursleiterinnen gleichzeitig viel Zeit in Anspruch.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Evaluierung den Zentralstellen zu prüfen, inwieweit (ggf. gemeinsam) ein geeignetes modulares Materialsystem oder ein Materialkoffer von Sprachübungen, Sprachspielen, Anlauttabellen etc. besteht (bzw. Ansätze dazu bestehen), das/der den Kursleiterinnen zur Verfügung gestellt werden kann.

Ist dies nicht der Fall, empfiehlt die Evaluierung, sollte eine langfristige Perspektive für das Programm bestehen, zu prüfen, ob ein solches flexibles Materialsystem erstellt werden kann bzw. ob bestehende Ansätze dazu ausgebaut werden können. Dabei scheint es zentral für den Erfolg der Materialnutzung zu sein, die Erfahrungen und Bedarfe der Kursleiterinnen in der Entwicklung einzubeziehen.

- 10. Berichterstattung gestalten:** Als Teil des Verwendungsnachweises füllen die Träger einen Sachbericht aus. Derzeit besteht eine Sachberichtsvorlage, mit der u. a. Zielerreichung und Wirksamkeit der Kurse am Ende jeden Kurses dokumentiert werden. Diese sind begrenzt aussagekräftig, sowohl in Hinblick auf die Herkunft der Teilnehmerinnen als auch auf die Steigerung des Sprachstandes.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Evaluierung dem BAMF eine Überarbeitung und Vereinfachung des vorliegenden Formulars sowie ggf. das Beilegen eines beispielhaft ausgefüllten Formulars zur Unterstützung der Träger.

Alternativ wäre zu prüfen, ob eine Berichterstattung über ein Online-Monitoring-System die Aufwände bei Zentralstellen, Trägern und dem BAMF verringern könnte und dem BAMF gleichzeitig eine datenbasierte, zeitnahe Steuerung und Zielerreichungskontrolle erlauben würde. Dabei wäre beispielsweise zu prüfen, ob die Kursanfangsmeldungen und Teile des Verwendungsnachweises unter Einhaltung der Abrechnungsvoraussetzungen mittels eines Online-Monitorings dokumentiert werden können.

- 11. Chancen des freiwilligen Engagements reflektieren:** In den Fallstudien wurde deutlich, dass die besuchten Träger häufig erfolgreich unbezahltes Engagement für die Frauenkurse mobilisieren und nutzen können. Dabei handelt es sich beispielsweise um die Einbindung von deutschen Frauen in die Kurse, um einen zusätzlichen Austausch und weitere Vernetzung zu ermöglichen. In einem anderen Fall treffen sich ehemalige Teilnehmerinnen nach Ende des Kurses in einem ehrenamtlich organisierten Treff beim Träger. Durch dieses Engagement werden die Ziele der Frauenkurse, wie das Herauslösen der Frauen aus der gesellschaftlichen Segregation und sozialen Isolation, weiter verfolgt. Gleichzeitig wird dieses in den Fallstudien gehäuft auftretende Engagement in der Programmkonzeption bisher nicht explizit erwähnt.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Evaluierung den Zentralstellen zu prüfen, inwieweit eine Einbindung von freiwillig Engagierten mit und ohne Migrationshintergrund bei den Trägern sichtbar und gestärkt werden könnte.

- 12. Aufgaben der Zentralstellen konkretisieren und Stellenpauschale ggf. anpassen:** Die Evaluierung empfiehlt dem BAMF zu prüfen, welche Aufgaben es als Teil der Verwaltung und Durchführung der Frauenkurse ansieht und auf dieser Basis die Vergütung der Zentralstellen neu zu bewerten. Dabei erscheint es aus Sicht der Evaluierung zielführend, eine politische Priorisierung des Aufgabenspektrums und -umfanges bei den Zentralstellen durchzuführen.

Eine derartige Priorisierung reicht von der Ausgestaltung der Verwaltungsaufgaben, über fachlich-konzeptionelle Aufgaben (darunter Qualitätssicherung und Fortbildung) bis hin zur Steuerung der Träger(-vielfalt). Dabei ist aus Sicht der Evaluierung eine angemessene Balance von Zentralstellen- und Trägervielfalt, Zielgruppenerreichung, flächendeckender Qualitätssicherung und einer Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung sowie eine möglichst große Anzahl an Teilnehmerinnen anzustreben.

Basierend auf diesen Priorisierungen ist die Höhe und Art des Fördermechanismus ggf. anzupassen. Hierbei erscheint es sinnvoll, eine Finanzierung zu formulieren, die sich aus einer Pauschale für übergeordnete Aufgaben sowie für betreute Träger und Kurse zusammensetzt.

Mit Blick auf die Freien Träger im Programm ist deren Beitrag zum Erfolg eines flächendeckenden Angebotes an Frauenkursen zu bewerten und deren Rolle bzw. Einbindung neu zu definieren.

- 13. Finanzierung:** Um die zuvor genannten Empfehlungen umsetzen zu können, die Kurse qualitativ und quantitativ weiterzuentwickeln, werden zusätzliche finanzielle Mittel notwendig. Angesichts der festgestellten Kurswirkungen betrachtet die Evaluierung dies als effizienten Mitteleinsatz.

S Y S
P O N S

Syspons GmbH

Prinzenstraße 84
10969 Berlin

Dr. Christoph Emminghaus
Geschäftsführer

© Syspons 2016. All rights reserved.