

S Y S
P O N S

Bundesamt für Migration
und Flüchtlinge

**Evaluierung der
niederschweligen
Frauenkurse**

Bericht

August 2016

Bundesamt für Migration
und Flüchtlinge

Evaluierung der niederschweligen Frauenkurse

Bericht

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	1
Konzept und Umsetzung der niederschweligen Frauenkurse	1
Zusammenfassung der Ergebnisse	3
Empfehlungen	9
1. Einleitung	12
2. Ergebnisse	15
2.1 Zielerreichung	15
2.1.1 Zielgruppenerreichung	15
2.1.2 Zeitliche Verortung und Häufigkeit der Kursteilnahme im Integrationsverlauf	21
2.1.3 Durchführung der Kurse	23
2.2 Wirkungen	29
2.2.1 Eigenständige Nachhaltigkeit auf der Ebene der Teilnehmerinnen	29
2.2.2 Wirkungsbeschreibung nach Wirkungsdimensionen	35
2.2.3 Vermittlung in weiterführende Angebote	38
2.2.4 Mechanismen zur Überprüfung der Vermittlungsfunktion	43
2.2.5 Stärkung der Träger	44
2.3 Überprüfung der Stellenpauschale	46
3. Empfehlungen und Ausblick	54
Anhang	58
Wirkungsgefüge	58
Methoden	58
Kontributionsanalyse	58
Dokumentenanalyse	60
Aufwandshebung	60
Klassenzimmerbefragung	61
Fallstudien	61

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 – Grundtypen der Teilnehmerinnen (n=802)	4
Tabelle 2 – Teilnehmerinnenstruktur nach Zentralstellen, 2013 und 2014	17
Tabelle 3 – Typologie der Teilnehmerinnen (n=802)	19
Tabelle 4 – Berechnung der Personalkosten	50

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 – Wirkungseinschätzung durch die Teilnehmerinnen, differenziert nach Kursanzahl	6
Abbildung 2 – Herkunftsregionen der befragten Teilnehmerinnen (n=864)	16
Abbildung 3 – Aktivitäten der Teilnehmerinnen außer Haus (n=609–848)	18
Abbildung 4 – Motivation für den Besuch eines Frauenkurses nachfolgend oder begleitend zu weiterführenden Maßnahmen (n=75)	21
Abbildung 5 – Art und Weise, wie viele Teilnehmerinnen von den Kursen erfahren	24
Abbildung 6 – Teilnehmerinnen nach Themenclustern, in Prozent	26
Abbildung 7 – Wirkungseinschätzung durch die Teilnehmerinnen, differenziert nach Kursanzahl	30
Abbildung 8 – Wirkungseinschätzung der Teilnehmerinnen, differenziert nach Schulbildung	31
Abbildung 9 – Wirkungseinschätzung der Teilnehmerinnen, differenziert nach Alter	32
Abbildung 10 – Wirkungseinschätzung der Kursleiterinnen	33
Abbildung 11 – Verbesserung der Sprachkenntnisse (n=2.105)	34
Abbildung 12 – Sprachverbesserung, differenziert nach Sachberichten	34
Abbildung 13 – Wirkungseinschätzungen auf Träger durch die Kursleiterinnen	44
Abbildung 14 – Aufgabenkatalog mit durchschnittlichen Bearbeitungszeiten	49

Kurzfassung

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, lernungewohnte 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, lernungewohnte 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.

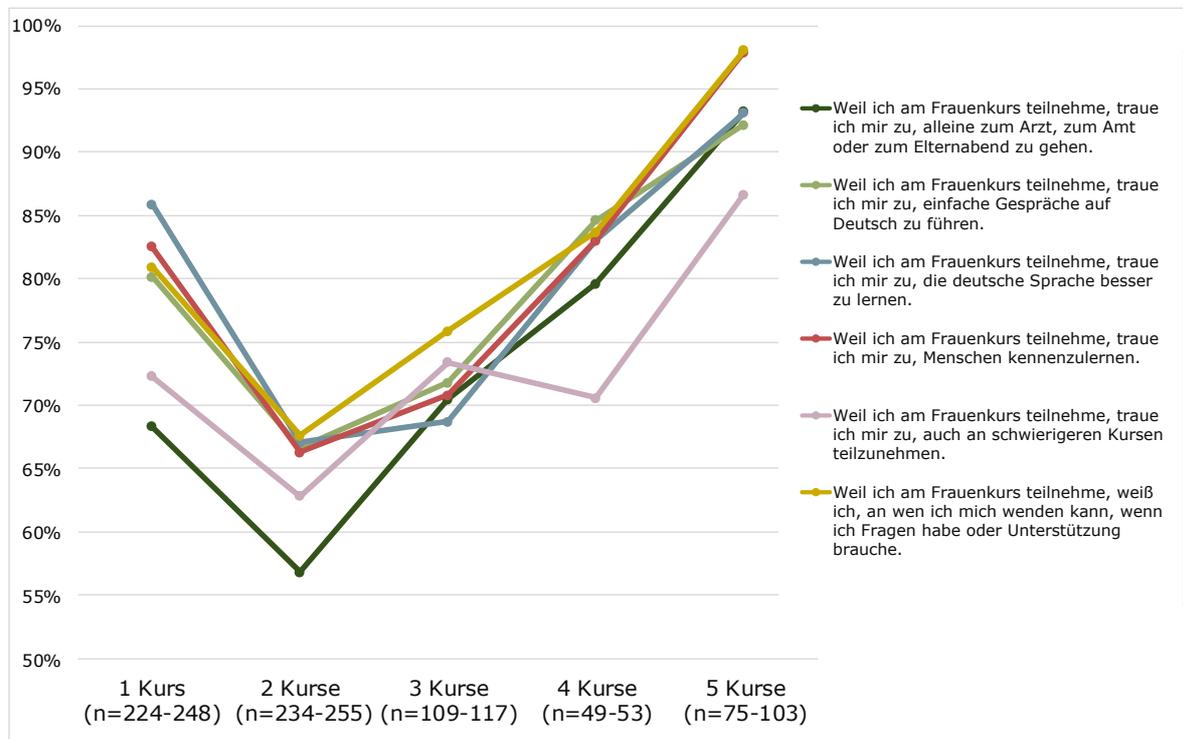
Wirkungskontrolle: eigenständige Nachhaltigkeit auf Ebene der Teilnehmerinnen

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 niederschweligen 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 niederschweligen Frauenkursen geben:

- 1. Frauenkurse fortführen:** Die niederschweligen 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 niederschweligen 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 fördermöglichen Stundenanzahl über die derzeitigen 100 Stunden hinaus möglich und zielführend ist. Gegebenenfalls kann diese Erhöhung der Stundenanzahl 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 niederschweligen Kurse mit einer Reihe pädagogischer Herausforderungen konfrontiert sind. Dabei stellen die Frauenkurse für einige Kursleiterinnen einen niederschweligen 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 sichtbarer 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 -umfangs 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, Zielgruppenenerreichung, 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.

1. Einleitung

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (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. Damit kommt das BAMF einem Prüfauftrag des Bundesrechnungshofs (BRH) nach. Mit diesem Bericht legt Syspons die Ergebnisse der zwischen Oktober 2015 und August 2016 durchgeführten Evaluierung vor.

Kurzdarstellung der niederschwelligen Frauenkurse

Die niederschwelligen Frauenkurse richten sich an ausländische Frauen, die aufgrund ihres kulturellen Hintergrundes Einschränkungen in ihrer Lebensgestaltung und Bewegungsfreiheit erfahren und die bislang mit der bundesweiten Förderung nur schwer zu erreichen sind. Ziel ist es, Frauen aus einer etwaig bestehenden Isolation zu holen und zu weiteren Schritten zu ermutigen.

Um dies zu erreichen, zeichnet sich das Kursangebot durch seine **Niederschwelligkeit** aus. Dies bedeutet, dass implizite und explizite Teilnahmevoraussetzungen möglichst gering gehalten werden: Dies betrifft zum einen Ressourcen (materielle und zeitliche), notwendige Kompetenzen (Lerntempo) und sonstige Hürden, wie beispielsweise die räumliche Distanz zum Wohnort. Das Angebot richtet sich ausschließlich an Frauen, um einen vertrauensvollen Raum zu schaffen, in dem auch sensible Themen zur Sprache kommen können. Somit zeichnen sich die Kurse durch folgende Charakteristika aus:

- Für die Teilnehmerinnen entstehen **keine Kosten**.
- Die thematische Gestaltung der Kurse richtet sich weitgehend **flexibel** nach den aktuellen Bedarfen der Frauen, orientiert sich also nicht an einem vorgegebenen Lehrbuch oder Curriculum.
- Die Kurse finden idealerweise im **nahen Lebensumfeld** der Teilnehmerinnen bzw. an bekannten Orten 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 und die Vernetzung der Teilnehmerinnen und des gegenseitigen Lernens untereinander hat einen höheren Stellenwert (siehe unten).

Insbesondere verfolgen die Frauenkurse bei den Teilnehmerinnen folgende Zielsetzungen (vgl. Wirkungsgefüge im Anhang):

- die Reflexion der Migrationsbiographie und ihrer gesellschaftlichen Rolle als Frau,
- die Stärkung der Selbstwirksamkeit,
- die Ermutigung, sich weiterzuentwickeln und weiterzulernen,
- die Knüpfung sozialer Kontakte sowie die Vermittlung von Möglichkeiten, soziale Kontakte zu schließen, um sozialer Isolation vorzubeugen,
- die Ermutigung, in deutscher Sprache zu kommunizieren und die Sprachkenntnisse zu erweitern und
- die Vermittlung handlungsrelevanten Wissens zur Alltagsbewältigung.

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).⁶ 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.

⁶ 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.

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.⁷

Zur Erreichung der oben genannten Zielsetzungen listet das Konzept der Frauenkurse eine Reihe von verschiedenen thematischen Ausrichtungen, die in den Kursen umgesetzt werden, darunter Sprachorientierung, Alltagsbewältigung, Orientierung im Stadtteil oder Informationen zum Bildungssystem. 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. Dabei sollen die Kurse auch dazu beitragen, die Träger mit einem Zugang zur Zielgruppe organisatorisch und fachlich zu stärken (vgl. Wirkungsgefüge im Anhang). Festgelegt ist ein Stundenumfang von 20 Stunden pro Kurs, eine Teilnehmerin ist maximal für bis zu fünf Kurse förderberechtigt.

Dabei stellen die niederschweligen Frauenkurse kein neues Instrument der Integrationspolitik dar. Sie bestehen seit den 1990er Jahren, wobei sie zunächst vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit und seit 2003 vom BAMF verantwortet werden. Mit der Einführung der Integrationskurse durch das Integrationsgesetz im Jahr 2005 wurden die Frauenkurse in ihrer Zielsetzung erweitert. Sie sollen auch als Vorkurse für die Integrationskurse bzw. für andere Integrationsmaßnahmen, darunter u. a. die Migrationsberatungsstellen, dienen. Die Kurse werden dabei im Sinne der Subsidiarität in Zusammenarbeit mit fünf Wohlfahrtsverbänden angeboten und in sogenannten Zentralstellen durchgeführt. Unlängst hat das BAMF begonnen, auch Trägern einen direkten Zugang zu den Fördermitteln einzuräumen, die nicht über eine Mitgliedschaft oder Affiliation an einen der fünf Verbände gebunden sind (im Folgenden Freie Träger).

Einbettung in bestehende Angebote

Damit unterscheiden sich die Frauenkurse erheblich von den zentralen Integrationsinstrumenten des BAMF, den Integrationskursen und den Migrationsberatungsstellen. Von den Integrationskursen unterscheiden sie sich insbesondere durch ihre Niederschwelligkeit und Alltagsorientierung: Integrationskurse umfassen einen Stundenumfang von 660 Stunden, sie richten sich nach einem vorgegebenen Curriculum, finden meist täglich oder mehrmals wöchentlich statt, werden durch einen Abschlusstest beendet und setzen in der Regel ein gewisses Lerntempo voraus (dies gilt eingeschränkt für spezielle Angebote, mit denen das BAMF auf spezielle Bedarfe reagiert, insbesondere die Integrationskurse mit Alphabetisierung).

Von den Migrationsberatungsstellen unterscheiden sich die Frauenkurse durch ihr Kursformat, das den Teilnehmerinnen erlaubt, über einen längeren Zeitraum hinweg u. a. zur Kursleiterin Vertrauen zu fassen. Sensiblere Fragen sowie vorhandene Ressourcen können so eher erfasst und bearbeitet bzw. genutzt werden. Darüber hinaus kommen die Teilnehmerinnen durch die Frauenkurse untereinander in Kontakt. Durch die Vernetzung und den Austausch werden die Beratung und Hilfe zur Selbsthilfe der Frauen untereinander gefördert.

Evaluierungsfragestellungen

Die durch das BAMF und den BRH aufgeworfenen Fragestellungen lassen sich in drei grobe Bereiche gliedern:

- Erstens werfen sie Fragen nach der **Zielerreichung und der Durchführung der Kurse** im Sinne des Konzepts auf.
- Zweitens wird die Frage nach der **Wirksamkeit der Kurse** gestellt, sowohl mit Blick auf eine eigenständige Kurswirkung und -nachhaltigkeit als auch mit Blick auf die Vermittlung in weiterführende Angebote.

⁷ Ab 2016 werden die Kurse auch für Asylbewerberinnen aus den Ländern Syrien, Irak, Iran und Eritrea geöffnet; die Kurse können sowohl getrennt nach Asylbewerberinnen und der bisherigen Zielgruppe oder / und auch gemischt durchgeführt werden.

- Drittens soll die Angemessenheit der an die Zentralstellen gezahlten Pauschalen für die Durchführung der Kurse geprüft werden (**Überprüfung der Stellenpauschalen**).

Dabei befindet sich das Programm zum Zeitpunkt der Evaluierung in einer sensiblen Umbruchsituation. So wurden in den Jahren zuvor eine erhebliche geringere Anzahl von Frauenkursen gefördert: Waren es 2013 noch über 2.169 Kurse, halbiert sich die Anzahl in den Jahren 2014 und 2015 (2014: 975 und 2015: 963). Im Jahr der Evaluierung sind, auch mit Blick auf die gestiegene Anzahl an geflüchteten Frauen, die Zahl der Kurse wieder deutlich gestiegen. Grundlegender Zweck der Evaluierung ist es somit auch, grundsätzlich zu prüfen, ob das Kursprogramm anzupassen oder einzustellen ist.

Methodisches Vorgehen

Syspons hat u. a. folgende Erhebungen und Analysen durchgeführt:

- Analyse der Sachberichte 2013 und 2014 (Freie Träger sowie Sachberichte der Zentralstellen)
- Standardisierte Fragebogenbefragung der Teilnehmerinnen in sieben Sprachen (Rücklauf 901)
- Standardisierte Fragebogenbefragung von Kursleiterinnen (Rücklauf 77)
- Durchführung von sechs Fallstudien (Kleingruppengespräche mit insgesamt 59 Teilnehmerinnen sowie qualitative Interviews mit Kursleiterinnen, Vertreterinnen der Träger und Umfeldakteuren)

Der Anhang führt das methodische Vorgehen detaillierter auf.

Berichtsgliederung und Darstellung der Ergebnisse

Die Gliederung des vorliegenden Berichts orientiert sich in der Systematik an den Empfehlungen des BRH, der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finanzwirksamer Maßnahmen in die Bereiche Zielerreichungskontrolle, Wirkungskontrolle und Wirtschaftlichkeitskontrolle unterteilt.⁸ In Anlehnung daran gliedert sich die Ergebnisdarstellung in folgende drei Hauptteile:

- **Zielerreichung:** Der erste Teil geht auf die Zielerreichung mit Blick auf Teilnahme- und Durchführungsmodalitäten ein. Im Zentrum dieses Abschnitts stehen somit Fragen danach, ob die gesetzten Ziele im Sinne von Zielgruppenerreichung, Konzeptumsetzung etc. erreicht werden.⁹
- **Wirkungen:** Der zweite Teil stellt dar, ob durch die Maßnahmen die angestrebten Wirkungen erreicht werden.¹⁰
- **Überprüfung der Stellenpauschale:** Der letzte Abschnitt betrachtet die an die Zentralstellen gezahlten Pauschalen für die Durchführung der Frauenkurse und stellt die Ergebnisse der nach BMI-Organisationshandbuch durchgeführten Aufwandserhebung dar.¹¹

In den einzelnen Abschnitten beantwortet die Evaluierung die in der Leistungsbeschreibung aufgeworfenen Fragestellungen.

⁸ Vgl. Der Präsident des BRH als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Hg.) (2013): Anforderung an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finanzwirksamer Maßnahmen nach § 7 Bundeshaushaltsordnung, Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. Kohlhammer: Stuttgart, S. 60.

⁹ Die Leistungsbeschreibung nennt diesbezüglich folgende Fragen: Es ist zu untersuchen, ob und in welchem Umfang die Teilnehmerinnen der Frauenkurse folgenden Zielgruppen zuzuordnen sind: Frauen mit Einschränkungen in Lebensgestaltung/Bewegungsfreiheit; lernungewohnte 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 weiterführenden Integrationsmaßnahmen besuchen. Weiterhin ist zu untersuchen: die Qualifikation der Kursleiterinnen; die zeitliche Nähe der Kursteilnahme zur Einreise; die Anzahl der Kursteilnahmen pro Teilnehmerin.

¹⁰ Die Leistungsbeschreibung nennt folgende Fragestellungen: Es ist zu untersuchen, wie viele Frauen die Kurse vorlaufend zu den Integrationskursen oder weiterführenden Integrationsmaßnahmen besuchen. 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.

¹¹ Die Leistungsbeschreibung führt diesbezüglich aus: Darüber hinaus ist die Stellenpauschale, welche an die Zentralstellen für die Durchführung des gesamten Antrags- und Abrechnungsverfahrens gezahlt wird, zu überprüfen.

2. Ergebnisse

Wie einleitend dargestellt, ist es Auftrag der Evaluierung, die niederschweligen Frauenkurse in den drei Bereichen

- Zielerreichung und Durchführung,
- Wirkung und
- Überprüfung der Stellenpauschale

zu analysieren. Dabei wurden für jeden Bereich jeweils spezifische Fragestellungen durch die Leistungsbeschreibung vorgegeben, die durch Syspons in Absprache mit dem Auftraggeber teilweise ergänzt wurden (siehe Fußnoten 7 bis 9).

Die folgenden Abschnitte stellen zunächst die Zielerreichung und Durchführung des Programms (vgl. Abschnitt 2.1) und seine Wirksamkeit (vgl. Abschnitt 2.2) dar. Im Anschluss werden die Ergebnisse der Aufwandserhebung dargelegt (vgl. Abschnitt 2.3).

2.1 Zielerreichung

Folgender Abschnitt stellt dar, inwiefern das Programm seine definierten Ziele mit Blick auf die erreichte Zielgruppe, die inhaltliche und organisatorische Gestaltung der Kurse, die zeitliche Einbettung der Kurse zu weiteren Integrationsmaßnahmen und die Qualifikation der Kursleiterinnen erreicht.

2.1.1 Zielgruppenerreichung

Das Erreichen der richtigen Zielgruppe ist entscheidend für die Relevanz der Kurse innerhalb des Integrationssystems.

Das Konzept nennt als Zielgruppe der Frauenkurse ausländische Frauen (mit Ausnahme von Frauen mit westeuropäischer, nordamerikanischer oder australischer Staatsangehörigkeit), die älter als 16 Jahre alt sind, in Deutschland keine Schul- oder Berufsausbildung abgeschlossen haben und einen auf Dauer angelegten Aufenthaltsstatus bzw. eine gute Bleibeperspektive haben (Fördervoraussetzungen). Unter diesen richtet sich das Angebot insbesondere an:

- Junge ausländische Frauen und Mütter, die im Rahmen der Familienzusammenführung nach Deutschland kommen und keine eigenen Familienangehörigen in Deutschland haben, die sie bei Problemen im Alltag um Unterstützung bitten können; gleichzeitig tragen diese Frauen den Hauptanteil in der Erziehungsleistung ihrer Kinder
- Ausländische Frauen nach der Familienphase
- Ausländische Frauen der ersten Generation
- Lernungewohnte ausländische Frauen
- Ausländische Frauen muslimischen Glaubens

Diese Zielgruppe wird durch das BAMF zusätzlich durch den Begriff der Einschränkung in der Lebensgestaltung bzw. Bewegungsfreiheit konkretisiert. In der Evaluierung wurden als Einschränkungen in der Bewegungsfreiheit die Betreuung von Kindern oder die Pflege von Angehörigen, die Verhinderung der Teilnahme an Exkursionen sowie wenige Aktivitäten außer Haus neben den Frauenkursen gewertet.

Im Folgenden werden zunächst allgemeine Charakteristika der Zielgruppe wie Herkunftsländer, Alter und Bildungshintergrund beschrieben. Anschließend werden spezifische Merkmale der Zielgruppe wie die genannte Einschränkung in der Bewegungsfreiheit und Teilnehmerinnen-Typen für die Wirkungsanalyse analysiert.

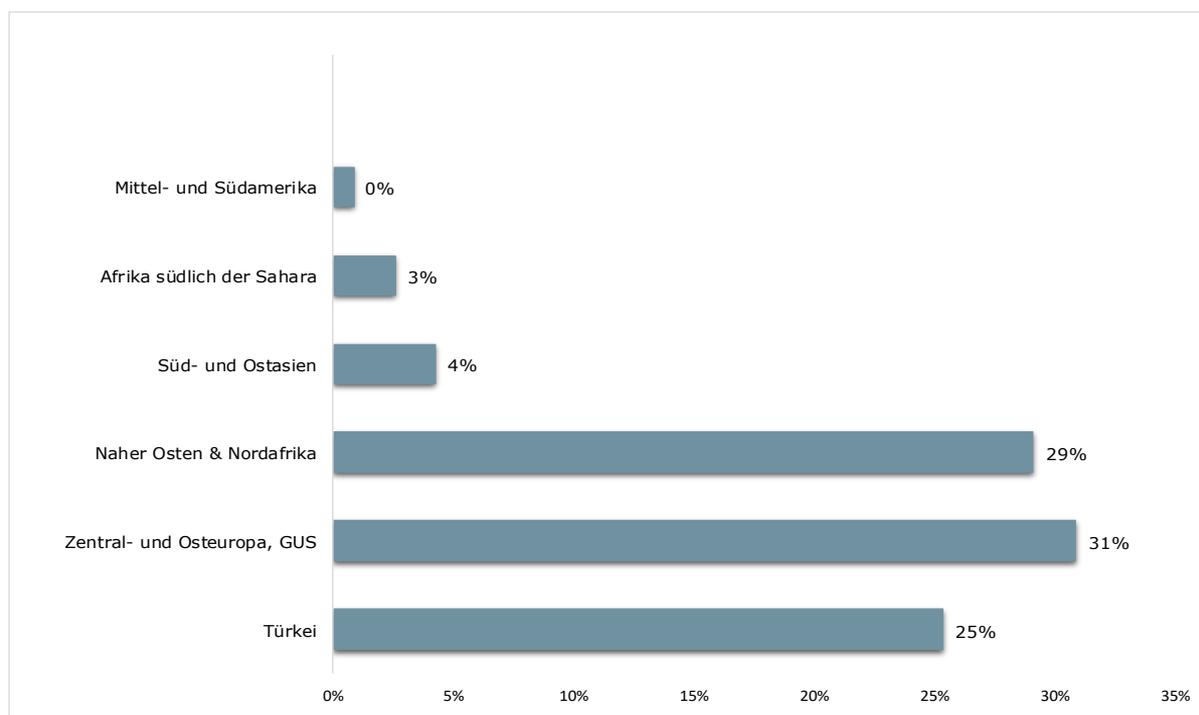
Die aktuelle Teilnehmerinnenstruktur im Jahr 2016 wurde mit Hilfe einer Klassenzimmerbefragung erhoben. An der Klassenzimmerbefragung beteiligten sich 901 Teilnehmerinnen, sodass die Teilnehme-

rinnenstruktur für die erste Jahreshälfte 2016 gut beschrieben werden kann. Zusätzlich wurde die Teilnehmerinnenstruktur 2013/14 basierend auf den Analysen der Sachberichte bei der Zielgruppenerreichung erfasst.¹²

Gemäß den Sachberichten der Zentralstellen aus den Jahren 2013 und 2014 nahmen insgesamt knapp 40.000 Frauen an einem Kurs mit einem Umfang von 20 Stunden teil. Dabei werden Frauen, die an mehreren Kursen teilnehmen, mehrfach gezählt. Ausgehend von einer durchschnittlichen Teilnahme an 3,5 Kursen (wie sie von den Kursleiterinnen in der Klassenzimmerbefragung basierend auf ihrer Erfahrung eingeschätzt wurde, siehe unten) entspricht dies rund 11.600 unterschiedlichen Frauen.

Das Programm erreicht die Zielgruppe der ausländischen Frauen entsprechend der Fördervoraussetzungen. In Bezug auf die Herkunftsländer der Frauen besteht dabei eine hohe Heterogenität. Die Teilnehmerinnen stammen aus 57 verschiedenen Ländern. Das wichtigste Herkunftsland der Teilnehmerinnen in den untersuchten Kursen des Jahres 2016 war – wie in den Jahren 2013/14 – die Türkei (25 Prozent). Zweitwichtigstes Herkunftsland war Syrien (13 Prozent). Darüber hinaus sind Russland, Irak und die Ukraine wichtige Herkunftsländer der Frauen (10 Prozent; 7 Prozent; 5 Prozent). Aus den drei wichtigsten Ländern kommen somit 48 Prozent der Teilnehmerinnen. Ordnet man die Länder nach Weltregionen¹³, wobei die Türkei als wichtigstes Herkunftsland separat ausgewiesen wird, so ergibt sich folgendes Bild:

Abbildung 2 – Herkunftsregionen der befragten Teilnehmerinnen (n=864)



Quelle: Syspons Klassenzimmerbefragung (2016).

Es gelingt den Frauenkursen sowohl Frauen kurz nach der Einreise als auch nach einer längeren Lebensphase im Sinne einer nachholenden Integration anzusprechen. Gemäß der Klassenzimmerbefragung sind insbesondere die im vorausgegangenen Jahr kürzlich zugewanderten Personen (26 Prozent) und die seit über zehn Jahren in Deutschland lebenden Personen (45 Prozent) relevante Gruppen. Hinzu

¹² Mit Blick auf die Sachberichte ist dabei festzustellen, dass die Ergebnisse nur eingeschränkt aussagekräftig sind. So liegen die Daten in unterschiedlich aggregierter Form vor, sodass sich diese nur eingeschränkt zusammenführen lassen (siehe Anhang Methoden). Auch sind grundsätzlich keine Aussagen über die Gesamtanzahl von Teilnehmerinnen möglich, da diese aufgrund der möglichen mehrfachen Teilnahme an Kursen zum Teil doppelt gezählt sind. Letztlich wird die Zuweisung der Herkunftsregionen unterschiedlich gehandhabt, sodass die regionale Herkunft der Teilnehmerinnen nach Sachberichten nur eingeschränkt aussagekräftig ist.

¹³ Die regionale Einteilung basiert auf der Systematik von UNICEF (vgl. www.unicef.org/infobycountry).

kommen 17 Prozent, die zwischen einem und drei Jahren, und 15 Prozent, die zwischen vier und zehn Jahren in Deutschland leben.

Die Zielsetzung des Konzepts, im Schwerpunkt Frauen muslimischen Glaubens zu fördern, wird erreicht. Knapp 61 Prozent der Teilnehmerinnen der untersuchten Kurse 2016 stammen aus Ländern, in denen mehr als die Hälfte der Bevölkerung muslimisch ist.¹⁴ Der Anteil von muslimischen Teilnehmerinnen wird in den Sachberichten der freien Träger für die Jahre 2013 und 2014 mit durchschnittlich 57 Prozent angegeben. Für die durch die Zentralstellen durchgeführten Kurse lagen der Evaluierung Berichte der Zentralstellen vor, die die Sachberichte der Träger zusammenführten. Tabelle 2 stellt die Angaben der Zentralstellen zur Teilnehmerinnenstruktur sowie der Zahl der durchgeführten Kurse dar.

Tabelle 2 - Teilnehmerinnenstruktur nach Zentralstellen, 2013 und 2014

	Teilnehmerinnenanzahl		Anteil muslimischer Teilnehmerinnen		Anzahl durchgeführter Kurse	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014
DPWV	5.018	2.936	68,6 Prozent	59 Prozent	460	264
VIJ	Ca. 3.700	1.461	Mehrheit	60 Prozent	298	122
IB	4.231	2.940	Mehrheit	Mehrheit	374	245
AEF	1.589	1.347	59,4 Prozent	47,2 Prozent	141	116
AWO	5.009	2.577	Rund 2/3	Keine Angabe	425	224

Quelle: Sachberichte der Zentralstellen (2013 und 2014).

Gemäß dem Konzept richtet sich das Angebot der niederschweligen Frauenkurse sowohl an junge ausländische Frauen und Mütter als auch an Frauen nach der Familienphase. Dieser Zielsetzung wird entsprochen. Die im Rahmen der Klassenzimmerbefragung erhobene Altersstruktur zeigt eine heterogene Zusammensetzung der Teilnehmerinnen: 33 Prozent sind unter 35 Jahre alt, 31 Prozent sind zwischen 36 und 45 Jahren und über 45 sind 36 Prozent. Die Sachberichte zeichnen ein ähnliches Bild: Mit 61 Prozent stellen die Teilnehmerinnen zwischen 31 und 50 Jahren die größte Gruppe, gefolgt von der Gruppe über 50 (22 Prozent).

Der veränderte Anteil der Asylbewerberinnen deutet darauf hin, dass die Kurse die aktuellen Migrationsbewegungen widerspiegeln und die Öffnung der Frauenkurse für Asylbewerberinnen schnell erfolgt ist. Die Kursanfangsmeldungen verzeichnen im Jahr 2016 die Anzahl an Asylbewerberinnen, die an den Frauenkursen teilnehmen. Gemäß der Kursanfangsmeldungen¹⁵ im Jahr 2016 sind in 20 Prozent der Kurse die Teilnehmerinnen ausschließlich Asylbewerberinnen. 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.

Den Frauenkursen gelingt es in erheblichem Maße, die anvisierte Zielgruppe von bildungsfernen Frauen für die Kursteilnahme zu erreichen. Knapp 11 Prozent der Teilnehmerinnen haben lediglich bis zu vier Jahre die Schule besucht und 17 Prozent zwischen vier und sechs Jahren. Damit haben 28 Prozent der

¹⁴ Wir haben die Frage nach der Religionszugehörigkeit aus forschungspraktischen Erwägungen sowie aufgrund des aktuellen Forschungsstands nicht direkt erfragt. So kann die Frage nach muslimischer Religionszugehörigkeit im aktuellen öffentlichen Diskurs als stigmatisierend empfunden werden und zu einem Abbruch der Teilnahme an der Befragung führen. Gleichzeitig wurde von Seiten der Zentralstellen, deren Unterstützung für den Erfolg der Klassenzimmerbefragung entscheidend war, deutliche Kritik an der Erhebung der Religionszugehörigkeit durch die Sachberichte geäußert. Zu diesen forschungspraktischen Erwägungen kommt der aktuelle Forschungsstand hinzu, demnach Religionszugehörigkeit keine Auswirkungen auf Integrationsprozesse hat, sondern dieser deutlich stärker beeinflusst wird durch den Bildungsgrad. Vgl. Sachverständigenrat für Migration und Integration deutscher Stiftungen (2016): Viele Götter, ein Staat: Religiöse Vielfalt und Teilhabe im Einwanderungsland. Jahresgutachten 2016. Berlin, S. 12.

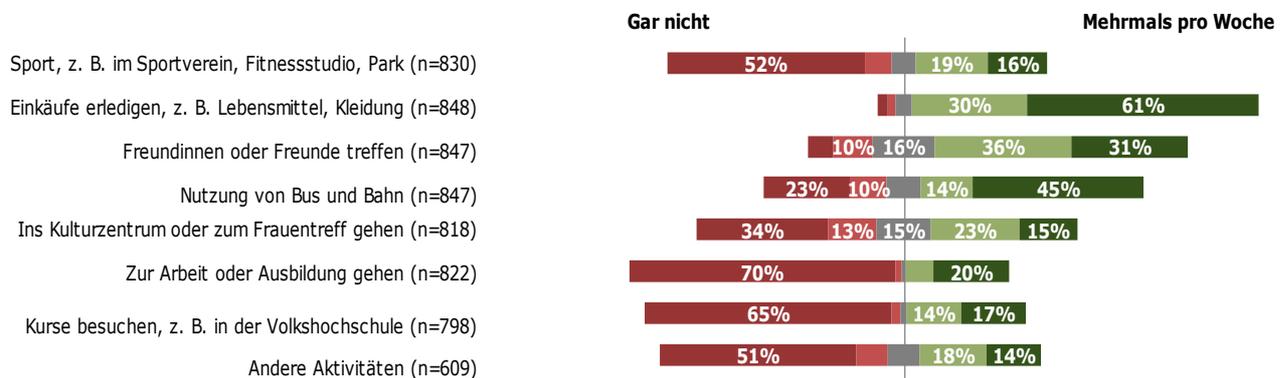
¹⁵ Mit den Kursanfangsmeldungen teilen die Träger den Zentralstellen bzw. dem BAMF mit, wenn ein Kurs angelaufen ist.

Teilnehmerinnen eine sehr geringe bis geringe Schulbildung. 34 Prozent der Teilnehmerinnen haben zwischen sieben und zehn Jahren und 38 Prozent länger als zehn Jahre eine Schule besucht.

Eine spezifische Zielgruppe der Kurse stellen Frauen dar, die in ihrer Lebensgestaltung bzw. Bewegungsfreiheit eingeschränkt sind. Insgesamt gelingt es den Frauenkursen in hohem Maße in Familienarbeit eingebundene und in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkte Frauen zu erreichen. Zusammen mit weiteren Merkmalen wird die Familienarbeit von 71 Prozent der Kursleiterinnen als Einschränkung der Lebensumstände für die Teilnehmerinnen beschrieben. In der Klassenzimmerbefragung gaben 44 Prozent der Frauen an, mindestens ein Kind mindestens halbtags zu betreuen. 27 Prozent der Teilnehmerinnen hat Kinder, die tagsüber betreut werden. Ein nicht unerheblicher Anteil von 29 Prozent mit Frauen ohne Kinder verdeutlicht hingegen, dass die Frauenkurse nicht ausschließlich für Mütter attraktiv sind. Hinzu kommen Teilnehmerinnen, die Familienmitglieder einige Stunden am Tag (8 Prozent) oder den ganzen Tag (6 Prozent) pflegen und damit in ihrer Mobilität eingeschränkt sind.

Die Befragungsergebnisse zeigen ferner, dass ein großer Teil der Teilnehmerinnen nur in einem geringen Umfang regelmäßigen Aktivitäten außerhalb des eigenen Haushalts und familiären Umfelds nachgeht (vgl. Abbildung 3). Dies stellt einen Hinweis auf eine starke Einschränkung in der Bewegungsfreiheit der betreffenden Teilnehmerinnen dar.

Abbildung 3 – Aktivitäten der Teilnehmerinnen außer Haus (n=609–848)



Quelle: Syspons Klassenzimmerbefragung (2016).

Die heterogene Zusammensetzung der Teilnehmerinnen wird in den oben dargestellten Daten aus der Klassenraumbefragung bereits deutlich. Sie wird auch in den Fallstudien von den Kursleiterinnen beschrieben, die darauf hinweisen, dass die Zusammensetzung der Kurse sich über die Jahre hinweg ändert, abhängig von der jeweiligen Einwanderungssituation in der Kommune vor Ort. Darüber hinaus hängt die Kurszusammensetzung vom Sozialraum ab, in dem der Kurs stattfindet. So sind in einer Fallstudie in einer Großstadt viele junge Frauen im Kurs, die sich einen Zugang zum Arbeitsmarkt erarbeiten wollen. Dies stellte sich bei einer Fallstudie in einem sozialen Brennpunkt, der durch die Lage in einem Vorort räumlich vom Stadtzentrum getrennt ist, anders dar. Hier beschreiben Kursleiterin und Träger die Teilnehmerinnen als weitgehend arbeitsmarktfern.

Diese Befunde verdeutlichen, dass abhängig von den Einwanderungssituationen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen der Regionen, in denen die Kurse stattfinden, die Kurse sich auch auf eine Zielgruppe fokussieren und somit auch homogene Gruppen in den Kursen vertreten sein können.

Um ein deutlicheres Bild der **typischen Teilnehmerinnen** zeichnen zu können, wurde die oben verdeutlichte Heterogenität der Zielgruppe mittels einer **Typenbildung** – basierend insbesondere auf den Ergebnissen aus Kleingruppengesprächen mit knapp 60 Teilnehmerinnen – geordnet. Die vorgenommene Typenbildung strukturiert die Wirkungsanalyse vor und bietet auch die Möglichkeit, der Frage nachzugehen, ob bestimmte Gruppen mehr oder weniger von der Teilnahme profitieren.

Als zentrale und für die Fragestellung relevante Kriterien wurden – vorwiegend durch Interviews mit den Teilnehmerinnen, den Kursleiterinnen und den Trägern – folgenden Kriterien identifiziert: Alter und erworbene Bildung. So lässt sich die Zielgruppe erstens in eine jüngere und eine ältere Gruppe einteilen,

wobei mit steigendem Alter auch in der Regel eine längere Aufenthaltsdauer in Deutschland einhergeht. Zweitens unterscheidet sich die Zielgruppe darin, über wie viele Jahre Schulbildung sie verfügen.

Nutzt man diese zwei Kriterien zur Konstruktion einer Vier-Felder-Tabelle, so ergeben sich insgesamt vier Typen, die wir im Folgenden näher beschreiben (vgl. Tabelle 3).¹⁶ Mit Blick auf die Herkunftsregionen lassen sich dabei folgende Tendenzen aufzeigen: die Herkunftsregion Türkei ist in den Typen mit geringerer Schulbildung überdurchschnittlich vertreten. Die Herkunftsregion Naher Osten und Nordafrika spielt für die jüngeren Typen eine überdurchschnittlich wichtige Rolle. Die Region Zentral- und Mitteleuropa und GUS ist eine wichtige Herkunftsregion für die Typen mit mehr Jahren an Schulbildung.

Tabelle 3 – Typologie der Teilnehmerinnen (n=802)

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

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

Typ 1: Mehrdimensionale Integration einschließlich Arbeitsmarktorientierung

Rund 48 Prozent der befragten Teilnehmerinnen sind unter 45 Jahre alt und haben mindestens sechs Jahre Schulbildung erfahren.

Diese Gruppe versucht zeitgleich verschiedene Integrationsherausforderungen zu meistern und traut sich dabei stärker als die Teilnehmerinnen der anderen Gruppen zu, aus dem nahen Umfeld herauszutreten. Zum Teil besteht in dieser Gruppe ein finanzieller Druck, sodass nach Möglichkeiten gesucht wird, einen Zugang zum Arbeitsmarkt zu finden und eine Berufstätigkeit mit der Familienarbeit zu vereinbaren. Strategien werden gesucht, im Herkunftsland abgeschlossene Ausbildungen und gesammelte Berufserfahrung in Deutschland einsetzen zu können.

Diese Orientierung in den Arbeitsmarkt wird in keiner anderen Gruppe so stark kommuniziert. Darüber sind Fragen nach dem deutschen Bildungssystem, ähnlich wie in der folgenden Gruppe, mit Blick auf die heranwachsenden Kinder, bedeutsam. Abhängig von der Aufenthaltsdauer in Deutschland haben die Teilnehmerinnen ggf. bereits einen Integrationskurs besucht oder beabsichtigen, einen Integrationskurs besuchen, was ggf. aufgrund der aktuellen Lebenssituation (noch) nicht möglich ist.

Die in der Klassenzimmerbefragung befragten Teilnehmerinnen, die sich diesem Typ zuordnen lassen, kommen zu knapp 40 Prozent aus der Region Naher Osten und Nordafrika. Zweitwichtigste Herkunftsregion ist Zentral- und Osteuropa.

Typ 2: Integration in das nähere Umfeld

Rund 18 Prozent der befragten Teilnehmerinnen sind unter 45 Jahre alt und haben bis zu sechs Jahre die Schule besuchen können.

¹⁶ Einschränkung gilt hier festzuhalten, dass Typologien immer die soziale Realität vereinfachen und Typengrenzen immer fließend sind. In diesem Fall kommt hinzu, dass die geführten Interviews wenig biographische Daten erhoben haben, sodass wir an dieser Stelle unterstreichen, dass die Typologie als Orientierung dienen soll, nicht als exakte Beschreibung der Teilnehmerinnen.

Aufgrund der geringeren Bildung stehen bei dieser Zielgruppe tendenziell die Fragen nach dem Arbeitsmarkt weniger stark im Zentrum als Erziehungsfragen und der Wunsch, über mehr soziale Kontakte auch außerhalb des Familienkreises zu verfügen.

Gut 40 Prozent der befragten Teilnehmerinnen, die sich diesem Typ zuordnen lassen, kommen aus der Türkei. Mit gut 11 Prozent sind in diesem Typ Personen aus der Herkunftsregion Zentral- und Osteuropa und GUS unterdurchschnittlich oft vertreten.

Typ 3: Nachholende Integration

Rund 25 Prozent der befragten Teilnehmerinnen sind über 45 Jahre alt und haben mindestens sieben Jahre die Schule besucht.

Die Teilnehmerinnen waren lange Zeit stark in die Familienarbeit und zum Teil in Berufstätigkeit eingebunden. Nun haben sie Zeit für einen Kurs oder haben von dem Kurs erfahren. In vielen Fällen haben sie bereits Sprachkurse gemacht, aber das Gelernte wenig angewandt, manchmal auch schlechte Lernerfahrungen gemacht (Lerntempo in Sprachkursen, Geschlechtermischung). Der Frauenkurs ist eine Möglichkeit zum Lernen in vertrauensvoller Umgebung und insbesondere eine Möglichkeit, aus dem Haus zu kommen und in Kontakt mit anderen zu sein. Zentrale Alltagsthemen sind Gesundheit und Pflege und die Bewältigung des Alltags. Letzteres wird umso wichtiger, wenn die eigenen Kinder in Arbeit und Familien eingebunden sind oder weiter weg leben und der Ehepartner ggf. krank oder verstorben ist. Gleichzeitig ist der Frauenkurs häufig der einzige kostenfreie Kurs und damit in vielen Fällen für die Frauen alternativlos. Die Gruppe wird als Nachholende Integration bezeichnet, da diese Teilnehmerinnen kurz nach ihrer Einwanderung keine Integrationsangebote nutzen konnten, wie diese heutzutage angeboten werden. Vereinzelt wird dies in den Gesprächen reflektiert und darauf hingewiesen, dass neuangekommene Geflüchtete heute besser unterstützt würden.

Wichtigste Herkunftsregion in diesem Typ ist Zentral- und Osteuropa und GUS, aus der rund 65 Prozent der Teilnehmerinnen kommen. Unterdurchschnittlich vertreten sind die Herkunftsregionen Naher Osten und Nordafrika (12 Prozent) und die Türkei (15 Prozent).

Typ 4: Nachholende Integration plus Alphabetisierung

Rund 10 Prozent der befragten Teilnehmerinnen sind über 45 Jahre alt und haben mindestens sechs Jahre Schulbildung erfahren.

Typ 4 ähnelt stark Typ 3 im Hinblick auf die Lebenssituation und die Motivation, den Kurs zu besuchen. Erschwerend für die Integration kommt hier hinzu, dass aufgrund der geringen Schulbildung funktionale und auch primäre Analphabetinnen zur Zielgruppe gehören. Schlechte Lernerfahrungen, u.a. in Integrationskursen ohne Alphabetisierung sowie im Herkunftsland, erschweren das Lernen und den Zugang zu Bildung. Die Tatsache, dass die Teilnehmerinnen nur wenige Jahre Schulbildung erwerben konnten, ist ein tabuisiertes Thema. So zeigte sich beispielsweise im Rahmen des Pretests der Klassenzimmerbefragung, dass die Frage nach der Schulbildung den Teilnehmerinnen zum Teil sehr unangenehm war.

Wichtigstes Herkunftsland der Personen, die sich dem Typ 4 zuordnen lassen, ist die Türkei mit rund 54 Prozent. Unterdurchschnittlich sind Personen vertreten, die aus der Region Zentral- und Osteuropa und GUS stammen (15 Prozent).

Zentrale Ergebnisse:

- Es gelingt den Frauenkursen, die im Konzept beschriebene Zielgruppe, darunter insbesondere zurückgezogene, lernungewohnte Frauen mit Einschränkungen in der Lebensgestaltung und Bewegungsfreiheit, zu erreichen.
- Ein großer Teil der Teilnehmerinnen verfügt über wenige Jahre Schulbildung; viele Teilnehmerinnen nehmen eingeschränkt an regelmäßigen Aktivitäten außerhalb des Hauses teil; die Mehrheit der Teilnehmerinnen betreut Kinder oder pflegt Familienangehörige.

- Die Zielgruppe ist heterogen und mit den Frauenkursen werden teilweise auch weniger zurückgezogene und einschränkte Frauen erreicht.
- Die Mehrheit der Teilnehmerinnen sind in einem muslimisch geprägten Umfeld sozialisiert worden. Das bedeutet, dass sie aus Ländern nach Deutschland eingewandert sind, in denen die Mehrheit der Bevölkerung dem muslimischen Glauben zugerechnet wird.
- Das Kursangebot richtet sich sowohl an länger in Deutschland lebende als auch an neuzugewanderte Frauen, die zum Untersuchungszeitpunkt ungefähr gleich stark in den Kursen präsent sind.
- Seit 2016 richtet sich das Kursangebot auch an Asylbewerberinnen aus den Ländern Syrien, Eritrea, Iran und Irak. Die Öffnung der Frauenkurse für Asylbewerberinnen mit guter Bleibeperspektive ist rasch erfolgt. In 20 Prozent der Kurse sind die Teilnehmerinnen ausschließlich Asylbewerberinnen. 29 Prozent der Kurse haben auch Asylbewerberinnen unter den Teilnehmerinnen.

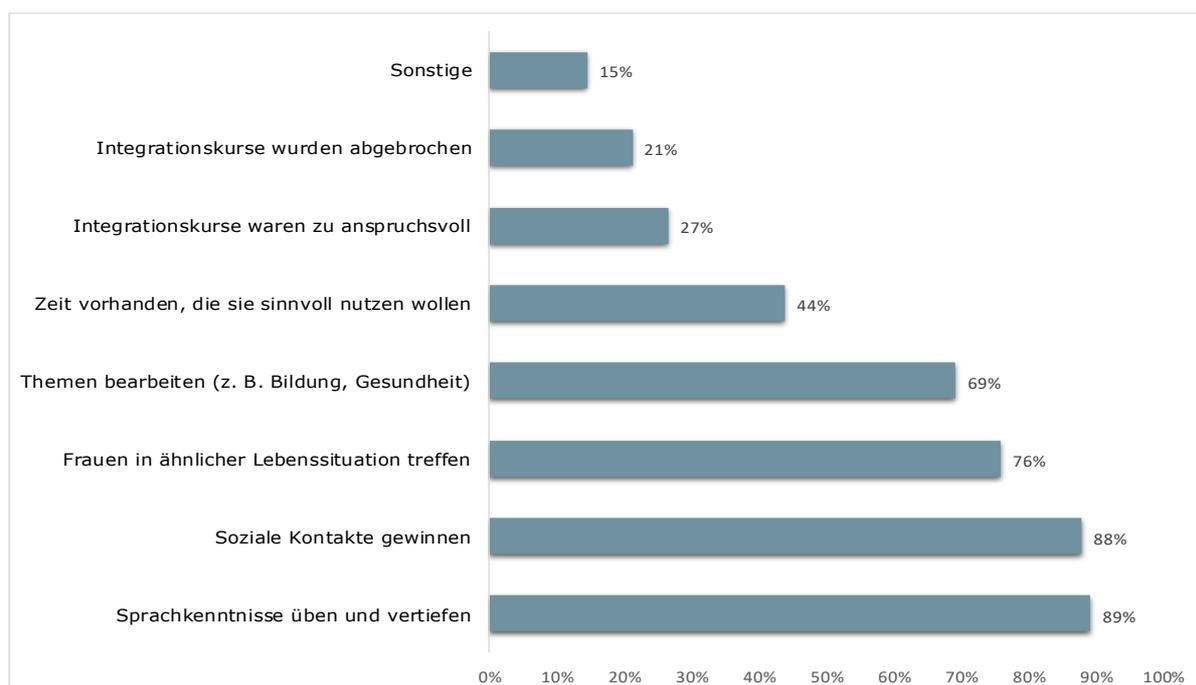
2.1.2 Zeitliche Verortung und Häufigkeit der Kursteilnahme im Integrationsverlauf

Die bedarfsgerechte und zu anderen Angeboten wie z. B. den Integrationskursen komplementäre zeitliche Verortung der Kurse im Integrationsprozess erhöht die Relevanz der Frauenkurse. Es ist daher bedeutsam, inwiefern die Teilnehmerinnen die Kurse nachfolgend oder begleitend zu Integrationskursen oder anderen Integrationsangeboten besuchen.

Die Kursleiterinnen geben an, dass aus ihrer Einschätzung und Erfahrung rund ein Drittel der Teilnehmerinnen bereits Integrationskurse besucht und gut 40 Prozent der Teilnehmerinnen eine Migrationsberatungsstelle aufgesucht haben.

Als wichtigste Gründe dafür, warum die Teilnehmerinnen einen Frauenkurs nach einem Integrationskurs besuchen, geben die Kursleiterinnen an: Sprachkenntnisse vertiefen, soziale Kontakte erweitern sowie andere Frauen in ähnlichen Lebenssituationen treffen. 27 Prozent der Kursleiterinnen geben als relevanten Grund an, dass die Teilnehmerinnen am Frauenkurs nachfolgend oder begleitend zu Integrationskursen teilnehmen, dass die Integrationskurse zu anspruchsvoll waren. 21 Prozent der Kursleiterinnen geben an, dass diese abgebrochen wurden (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4 – Motivation für den Besuch eines Frauenkurses nachfolgend oder begleitend zu weiterführenden Maßnahmen (n=75)



Quelle: Syspons Klassenzimmerbefragung (2016).

Die Daten der Fallstudien ergeben ein ähnliches Bild wie das der Klassenzimmerbefragung: Ein relevanter Teil der Teilnehmerinnen hat bereits Integrationsmaßnahmen, Sprachkurse etc. genutzt. Die Frauenkurse stellen für diese Zielgruppe eine Möglichkeit dar, das Erlernte anzuwenden und zu üben sowie alltagsrelevantere Unterstützung zu erhalten.

Dabei werden im Einzelnen die folgenden Vorzüge der Frauenkurse im Vergleich zu anderen Integrationsmaßnahmen, darunter insbesondere die Integrationskurse, hervorgehoben und die Bedeutung der Niederschwelligkeit des Angebotes (vgl. Einleitung) betont:

- Kein vorgegebenes Curriculum mit abschließendem Test und dadurch entstehendem (Zeit-)Druck
- Genügend Zeit für die einzelnen Teilnehmerinnen
- Nicht das Erlernen der grammatikalisch korrekten Sprache steht im Vordergrund, sondern die Alltagsanforderungen, für die es für die Frauen praktikable Lösungsstrategien zu entwickeln gilt
- (Falls zutreffend) Migrationshintergrund der Kursleiterinnen
- (Falls zutreffend) Kursleiterinnen verfügen über die Möglichkeit, Zusammenhänge in der Muttersprache zu erklären
- Keine anfallenden Kosten
- Zeitaufwand pro Woche, der vereinbar ist mit Familie und/oder Berufstätigkeit
- Hoher Stellenwert, den der Kurs der gegenseitigen Hilfe, dem Austausch und den sozialen Kontakten zuweist
- Spezifische Ausrichtung der Kurse auf Frauen (im Vergleich zu anderen Integrationskursen mit gemischtgeschlechtlichen Gruppen) und damit einhergehende häufigere Gelegenheiten, das Sprechen zu üben

Kasten 1 – Verlauf eines Frauenkurses nachfolgend zu weiterführenden Maßnahmen

Frau Daatis lebt seit mehreren Jahrzehnten in Deutschland. Sie ist mit ihrem Mann aus dem Iran nach Deutschland emigriert. Ihre Kinder sind mittlerweile erwachsen, neben der Erziehung der Kinder hat sie lange in der Gastronomie gearbeitet. Im Kleingruppengespräch erzählt sie, wie sie zuerst über einen selbst bezahlten Sprachkurs versucht habe, Deutsch zu lernen. Neben der Verständigung im Alltag war eine wichtige Motivation für den Sprachkurs, die B1-Prüfung als Voraussetzung für die Einbürgerung abzulegen. Sie bestand die B1-Prüfung jedoch nicht, worauf ihr die Sprachkurslehrerin riet, sie solle es mal im Frauenkurs probieren. Dort sei das Tempo langsamer, die Teilnehmerinnen älter und insgesamt mehr Geduld für langsam Lernende vorhanden.

Sie habe dann verschiedene Frauenkurse mit dem Fokus Sprachorientierung, Orientierung im Stadtteil oder Umgang mit dem PC besucht. Anschließend habe sie die B1-Prüfung erneut absolviert, diesmal bestanden und konnte sich einbürgern lassen. Die Teilnahme am Frauenkurs sei für sie auch wichtig, da sie ihren Alltag ohne die Hilfe der Kinder bewältigen wollte, zum Beispiel, um allein den Arzt zu besuchen oder Briefe zu beantworten. Zu Hause spreche sie mit den Kindern Persisch, deswegen sei der Frauenkurs eine gute Möglichkeit, das Erlernte zu üben.

Nach dem Konzept der Frauenkurse ist eine Teilnahme an maximal fünf Kursen, die von den Trägern jeweils mit unterschiedlichen Inhalten entsprechend des Konzepts gefüllt werden, mit insgesamt 100 Stunden möglich und erwünscht. Träger haben darüber hinaus die Möglichkeit, nicht förderfähige Interessierte, darunter Frauen, die bereits fünf verschiedene Kurse besucht haben, die Teilnahme am Kurs als Gäste zu ermöglichen.

Es gelingt, dass Teilnehmerinnen an mehreren verschiedenen Kursen teilnehmen. So gaben in der Klassenzimmerbefragung die Kursleiterinnen an, dass die Teilnehmerinnen durchschnittlich 3,5 Kurse besuchen.¹⁷ Die Kursleiterinnen, die Kurse mit ausschließlich Asylbewerberinnen anleiten, schätzen dabei die

¹⁷ Dabei gaben zehn Kursleiterinnen an, manche Teilnehmerinnen würden im Schnitt mehr als fünf Kurse besuchen (als Kursgäste), die für die Durchschnittsberechnung als fünf gewertet wurden, damit ein möglicher Gaststatus das Ergebnis nicht verzerrt.

durchschnittliche Teilnahme mit drei Kursen deutlich geringer ein. Vermutlich ist dies darauf zurückzuführen, dass Asylbewerberinnen vergleichsweise häufig ihren Wohnort wechseln, beispielsweise bei der Verlegung in eine andere Sammelunterkunft oder aufgrund des Umzugs in eine Wohnung.

Zentrale Ergebnisse:

- 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.

2.1.3 Durchführung der Kurse

Zentrale Gelingensbedingungen für die erfolgreiche Durchführung der Kurse sind eine für die Zielgruppe bedarfsgerechte Qualifikation der Kursleiterinnen sowie eine zielgruppenspezifische inhaltliche Gestaltung der Kurse.

Das Konzept der Frauenkurse weist den Kursleiterinnen eine zentrale Funktion zu und sieht einen eigenen Migrationshintergrund als wünschenswert an. Als Auswahlkriterien für die Kursleiterinnen nennt es:

- Zugang zu den Teilnehmerinnen
- Pädagogische Eignung
- Kenntnis des zu vermittelnden Stoffes
- Praktische Erfahrungen
- Bereitschaft zur praxisbegleitenden Fortbildung¹⁸

Die im Konzept dargestellte zentrale Rolle, die die Kursleiterinnen für das Gelingen der Kurse spielen, wird in den Fallstudien bestätigt. So schreiben die Träger den Kursleiterinnen eine wichtige Rolle zu, insbesondere mit Blick auf Authentizität, Nähe und Zugang zu den Teilnehmerinnen. Einige nennen dabei als Indikator für eine gute Kursleiterin die Kursnachfrage: Kursleiterinnen, denen der „Draht zur Zielgruppe“ fehle, hätten mit unregelmäßiger und schwindender Teilnahme zu kämpfen. Kursleiterinnen, die relevante und gute Angebote entwickelten, verfügten hingegen schnell aufgrund der mündlichen Werbung über Wartelisten für ihre Kurse. Die Freiwilligkeit der Angebote führe dazu, so ein Träger im Interview, dass die Teilnehmerinnen nur zu Kursen regelmäßig kämen, die sie als relevant für ihren Alltag betrachteten.

Bei der Rekrutierung und Auswahl der Kursleiterinnen gehen die Träger unterschiedliche Wege. Ein Träger formuliert als Anspruch, dass alle Kursleiterinnen über ein abgeschlossenes Studium verfügen sollten. Ein anderer Träger differenziert das Profil mit Blick auf den jeweiligen Frauenkurs: Bei Frauenkursen, die als Sprachkurse angelegt sind, setzt er eine pädagogische Qualifikation und muttersprachliches Deutsch voraus. Bei Kursen, die er als Gesprächskreise umsetzt, wird hingegen eine eigene Migrationserfahrung und eine hohe Nähe zur Zielgruppe als wichtig erachtet. In manchen Fällen erwähnen die Träger, dass sie Kursleiterinnen aus Sprachkursen, darunter unter geeigneten ehemaligen Teilnehmerinnen aus Frauenkursen rekrutieren. Dabei weisen vereinzelt Träger daraufhin, dass es mit Blick auf die Rahmenbedingungen der Tätigkeit (Stundenlohn, Honorartätigkeit, kurzfristige Zusagen) mitunter nicht einfach ist, qualifizierte Kursleiterinnen zu finden (insbesondere mit Blick auf Leiterinnen mit Hochschulabschluss).

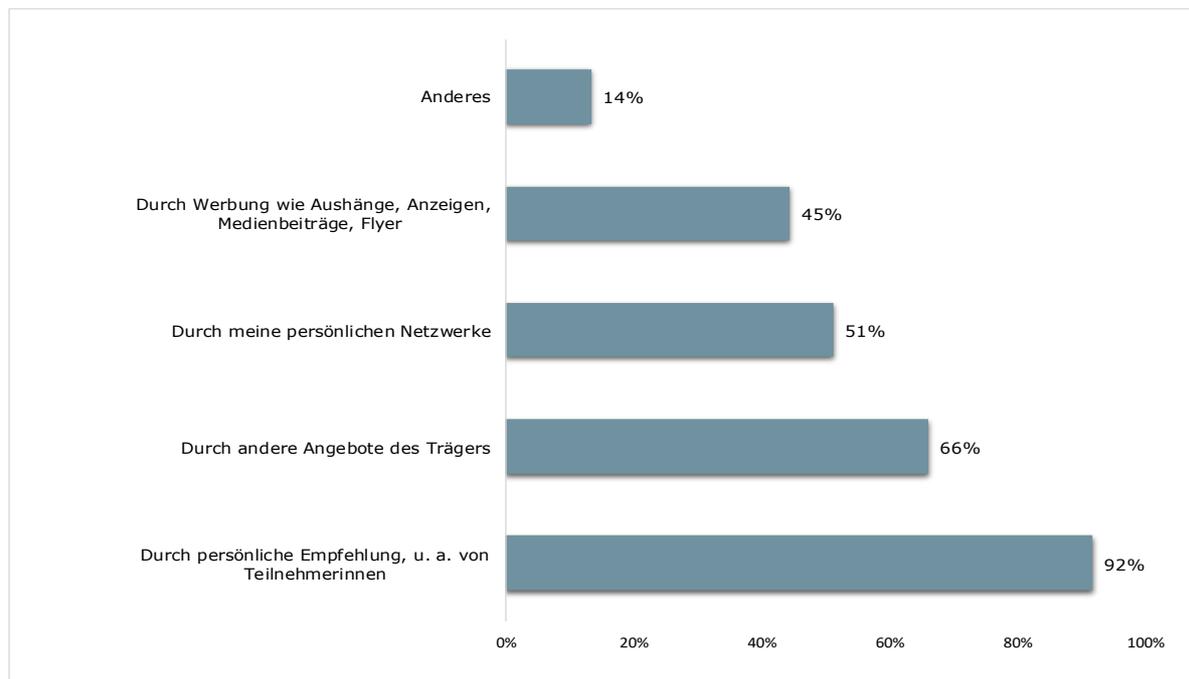
Die Kursleiterinnen betonen „weiche“ Kompetenzen als bedeutsam für ihre Arbeit. Sie nennen als wichtige Fähigkeiten, die sie in die Tätigkeit als Kursleiterin mitbringen, Sensibilität und Empathie, eine respektvolle Kommunikation und wertschätzende Grundhaltung sowie Flexibilität. Zusätzlich sehen sie ggf. Sprachkenntnisse, Kenntnisse über Herkunftsländer sowie die Gewohnheit, mit Personen zu kommunizieren, die kaum oder wenig deutsch sprechen, als wichtig an.

¹⁸ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Konzept zur Orientierung niederschwelliger Kurse zur Integration ausländischer Frauen (Konzept Frauenkurse) vom 05.12.2005 in der Fassung vom 16.11.2015. Nürnberg, S. 11f.

Insgesamt zeichnet sich mit Blick auf die Rahmenbedingungen der Tätigkeit ein weitgehend gutes Qualifikationsprofil unter den Kursleiterinnen ab, das dem im Konzept umrissenen Profil entspricht:

Rund die Hälfte der Kursleiterinnen gibt an, dass viele Teilnehmerinnen über persönliche Netzwerke der Kursleiterinnen vom Frauenkurs erfahren (vgl. Abbildung 5). Dies entspricht einem guten Zugang zur Zielgruppe, wie es das Konzept als Auswahlkriterium für die Kursleiterinnen aufführt.

Abbildung 5 – Art und Weise, wie viele Teilnehmerinnen von den Kursen erfahren (Einschätzung der Kursleiterinnen, n=74)



Quelle: Syspons Klassenzimmerbefragung (2016).

32 befragte Kursleiterinnen (über 40 Prozent) verfügen über ein Studium im Bereich Pädagogik, Linguistik oder ein vergleichbares Fach. Hinzu kommen Befragte, die eine pädagogische Ausbildung absolviert haben (19 Prozent). Darüber hinaus haben viele Befragte formale Qualifikationen in den Bereichen Erwachsenenbildung, Deutsch als Zweit- bzw. Fremdsprache oder Alphabetisierung. Als sonstige Qualifikationen geben die Befragten häufig fachunspezifische Studiengänge an (z. B. Jura, Physik, Soziologie), Zusatzqualifikationen (z. B. Tätigkeit als Integrationslotsin, Mediatorin, soziale Betreuerin für Geflüchtete) sowie Ausbildungen (z. B. Schneiderin). 19 Befragte (26 Prozent) geben an, über keine formale Qualifikation zu verfügen.

Dabei handelt es sich bei den befragten Kursleiterinnen in der Mehrheit um erfahrene Kursleitungen: Drei Viertel der Kursleiterinnen arbeiten seit mindestens drei Jahren in der Erwachsenenbildung, fast 80 Prozent seit mindestens drei Jahren mit Migrantinnen und Migranten. Ein gutes Viertel der Kursleiterinnen haben mehr als 20 Frauenkurse durchgeführt, hinzukommen knapp 30 Prozent, die zwischen sechs und 20 Kursen durchgeführt haben. Knapp 40 Prozent befinden sich im ersten Kursdurchlauf, das heißt, sie haben bis zu fünf Kurse durchgeführt.

Bei den Kursleiterinnen besteht eine hohe Bereitschaft, sich fortzubilden. 44 Prozent der Kursleiterinnen geben an, dass sie sich Rahmen der Frauenkurse bereits fortgebildet haben und 63 Prozent der Kursleiterinnen geben großes Interesse an, (erneut) an Fortbildungen im Rahmen des Programms teilzunehmen.

Darüber hinaus gelingt es den Trägern, Kursleiterinnen mit eigenem Migrationshintergrund zu gewinnen: 45 Prozent sind selbst nach Deutschland eingewandert, bei 23 Prozent der Kursleiterinnen die Eltern. Eine weitere Besonderheit ist, dass in nicht unwesentlichem Umfang ehemalige Teilnehmerinnen

der Frauenkurse Kursleiterinnen werden: 11 der 77 befragten Kursleiterinnen haben selbst an einem Frauenkurs als Teilnehmerin partizipiert.

Neben einem spezifisch auf die Zielgruppe der Kurse ausgerichteten Qualifikationsprofil der Kursleiterinnen ist auch eine bedarfsgerechte und zielgruppenspezifische inhaltliche Gestaltung der Kurse für die Relevanz und Wirkung der Kurse zentral.

Ein zentrales Unterscheidungsmerkmal der Frauenkurse zu den bestehenden Sprach- und Orientierungskursen ist deren Niederschwelligkeit. Die Fallstudien, insbesondere die Interviews mit den Kursleiterinnen, ergaben dabei folgende prägende Charakteristika, die die Kurse in ihrer Vielfalt teilen:

- Die Kursformate werden **flexibel** entwickelt, sodass das Angebot sowohl den **Bedarfen** der Lernenden als auch den Möglichkeiten und Erfahrungen der Lehrenden entspricht.
- Häufig erarbeiten die Kursleiterinnen sich **eigenes Lehrmaterial**, was mit einem hohen Arbeitsaufwand verbunden ist, aber dadurch passgenau ist (Einkaufen nicht in irgendeiner Stadt, sondern in meiner Stadt etc.).
- Die Kursleiterinnen legen einen Fokus darauf, das **Lernen der Teilnehmerinnen voneinander** zu fördern. Dazu bestimmen sie Sitzordnungen und setzen Teilnehmerinnen so nebeneinander, dass sie sich gut ergänzen. Sie unterstreichen die Bedeutung der Arbeit in Kleingruppen. Sie betonen die Bedeutung einer vertrauensvollen Kursatmosphäre, um diesen gegenseitigen Austausch möglichst anregend und offen zu gestalten. In einem Kurs werden gezielt deutsche Frauen im Sinne von ehrenamtlichem Engagement als regelmäßige Teilnehmerinnen in den Kurs eingebunden (Gaststatus), um hier einen Austausch zu ermöglichen.
- Insgesamt berichten alle Kursleiterinnen von einer hohen **Heterogenität** in den Kursen, die sie einerseits als methodisch herausfordernd, andererseits als bereichernd und dem Austausch untereinander förderlich beschreiben.

Besonders wichtige Aspekte von Niederschwelligkeit für die Teilnehmerinnen sind, dass die Kurse Themen behandeln, die sie interessieren, dass sie im Kurs Frauen mit ähnlichen Erfahrungen treffen; dass der Kursort leicht erreichbar ist; dass der Kursort schon vorher bekannt war und ein Ort ist, an dem sie sich wohlfühlen; dass sie mitbestimmen können, welche Themen im Kurs behandelt werden.

Als relevant wird auch gewertet, dass im Kurs Deutschkenntnisse keine Teilnahmevoraussetzung sind. Die Kursleiterinnen beurteilen die einzelnen Aspekte der niederschwelligen Kursgestaltung ähnlich wie die Kursteilnehmerinnen.

Als wichtigste Aspekte der Niederschwelligkeit sehen die Kursleiterinnen – ähnlich wie die Teilnehmerinnen – die Umstände an, dass die Kurse Themen behandeln, die die Teilnehmerinnen interessieren; dass die Teilnehmerinnen Frauen treffen, die in einer ähnlichen Lebenssituation sind, sowie die Tatsache, dass der Kursort leicht erreichbar ist. Auch die anderen oben genannten Aspekte werden als relevant betrachtet.

Gut ein Drittel der Kurse bietet nach Angaben der Kursleiterinnen eine Kinderbetreuung an. Dabei geben die Hälfte der Kursleiterinnen, in deren Kursen keine Kinderbetreuung angeboten wird, an, dass ein Bedarf an Kinderbetreuung besteht. Dies wird in den Fallstudien, insbesondere mit Blick auf die Öffnung der Kurse für Asylbewerberinnen mit guter Bleibeperspektive, bestätigt.

Abgesehen vom zentralen Charakteristikum der Niederschwelligkeit können die Träger und Kursleiterinnen die Kurse sehr unterschiedlich ausgestalten. So gibt das Konzept ein breites Themenfeld vor, in dessen Rahmen sich die Träger und Kursleiterinnen bewegen können. Diese Themen sind:

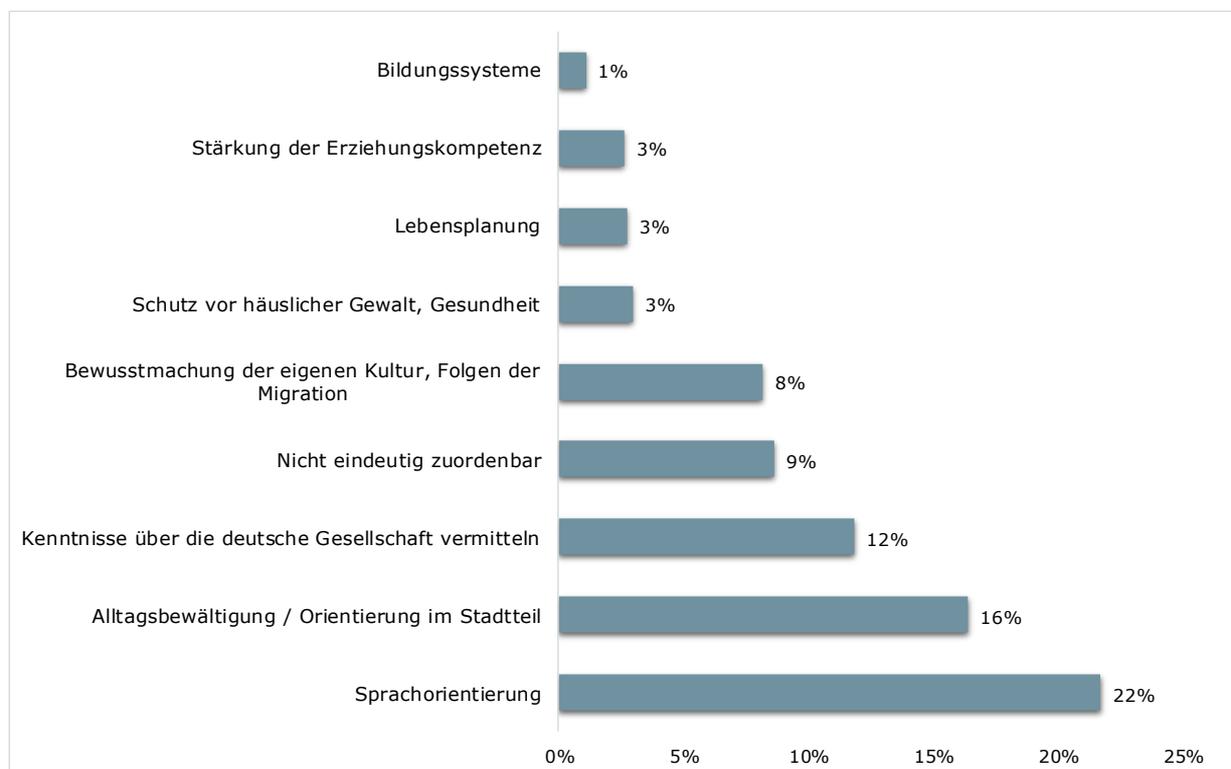
- Reflexion der eigenen Kultur sowie der Migration und der sozialpsychologischen Folgen der Migration
- Sprachorientierung
- Vermittlung von Grundlagenkenntnissen der deutschen Sprache
- Stärkung der Erziehungskompetenz
- Information zu Bildungssystemen

- Schutz vor häuslicher Gewalt / Gesundheit
- Alltagsbewältigung / Orientierung im Stadtteil
- Lebensplanung

Sowohl die Analyse der Sachberichte als auch die Klassenzimmerbefragung zeigen, dass in der Breite Grundlagenkenntnisse der deutschen Sprache und Gesellschaft in den Kursen vermittelt werden. So adressieren 70 Prozent der Kurse der freien Träger 2013 das Thema Sprache und Sprachorientierung, 48 Prozent das Themenfeld Grundlagenkenntnisse der deutschen Gesellschaft. Auch die Angaben der Zentralstellen zu den gewählten Themenfeldern 2013 und 2014 zeigen, dass neben dem Themenfeld Alltagsbewältigung die Themenfelder Sprache und Gesellschaft die mit am häufigsten bearbeiteten Themenfelder sind.

Dieser Dreiklang von Sprache, Gesellschaft und Alltag als wichtigste Themenfelder bestätigt sich in der Klassenzimmerbefragung. Hierzu wurden Kurstitel, soweit möglich, in Themencluster zusammengefasst. 22 Prozent der Teilnehmerinnen nehmen an einem Kurs im Themencluster „Sprachorientierung/Spracherwerb“ teil, 16 Prozent an Kursen zur Alltagsbewältigung, 12 Prozent an Kursen zu Grundlagenkenntnissen der deutschen Gesellschaft. Rund 8 Prozent besuchen Kurse im Themencluster „Bewusstmachung der eigenen Kultur, Folgen der Migration“.

Abbildung 6 – Teilnehmerinnen nach Themenclustern, in Prozent (n=901, fehlend zu 100 Prozent andere Themen)



Quelle: Syspons Klassenzimmerbefragung (2016).

Darüber hinaus wurde in den Fallstudien deutlich, dass das Thema Sprache, das Durchbrechen von Sprechbarrieren, das Üben leichter Grammatik und insbesondere alltagsrelevanter Dialoge ein Querschnittsthema der Kurse ist. So waren beispielsweise in besuchten Kursen, die die Themen Erziehung und Orientierung im Stadtteil als Schwerpunkt hatten, immer auch Sprachübungen Teil des Kursinhaltes, um das Sprechen und leichtere Grammatik zu verbessern oder alltagsrelevantes Vokabular zu erweitern. So war Spracherwerb immer eine Zielstellung aller besuchten Kurse, wobei der Fokus auf Gesprächssituationen im Alltag gelegt wird nach dem Motto „Aus der Praxis für die Praxis“.

Kasten 2 – Umsetzungsstrategien auf Trägerebene I

Im Rahmen der Evaluierung hat Syspons sechs Träger besucht, die das Konzept der Frauenkurse sehr unterschiedlich umsetzen. Beispielhaft werden hier vier Fälle dargestellt.

ANGEBOTSDIFFERENZIERUNG ALS REAKTION AUF DIE HETEROGENITÄT

Ein großer Träger setzt drei sich ergänzende Frauenkursformate um. Erstens bietet er Sprachförderkurse als Vorbereitung für den Integrationskurs auf dem Niveau A1 an. Diese A1-Sprachkurse werden verstärkt durch besser gebildete und jüngere Frauen besucht, die im Anschluss in den Integrationskurs wechseln möchten. Dementsprechend ist die Vermittlung aus dem A1-Kurs in die vom Träger ebenfalls angebotenen Integrationskurse hoch. Zweitens führt der Träger B1-Kurse für Teilnehmerinnen durch, die bereits einen Integrationskurs absolviert haben. Hier nehmen insbesondere Teilnehmerinnen mit Integrationskurerfahrung teil. Drittens bietet der Träger Gesprächskreise insbesondere für verschiedene Frauentypen an, die den Schwerpunkt auf Alltagsbewältigung und die Stärkung des Selbstbewusstseins legen. Ergänzend werden PC-Kurse im Frauenkursformat angeboten. Die Sprachkurse werden von deutschen Muttersprachlerinnen mit pädagogischer Qualifikation und die Gesprächskreise von Frauen mit eigener Migrationsbiographie, die zum Teil selbst Teilnehmerinnen der Frauenkurse waren, angeleitet. Dabei bietet der Träger die Kurse kontinuierlich an. In den Zeiten, die nicht durch die Förderung des BAMF abgedeckt sind, werden die Kurse ehrenamtlich durch die Kursleitungen betreut.

VON MIGRANTINNEN FÜR MIGRANTINNEN

Ein mittelgroßer Integrationskursträger bietet fünf verschiedene Frauenkursformate an. Dabei handelt es sich um gewachsene Angebote, die sich auch aufgrund der Fähigkeiten der Kursleiterinnen entwickelt und bewährt haben: Eine türkische Schneiderin bietet eine Nähwerkstatt an, die sehr stark nachgefragt wird. Ein Gesundheitskurs vermittelt Grundlagen einer gesunden Lebensführung mit praktischen Übungen und fokussiert auf einen Übergang in einen Sportverein oder ähnliches. Das Format Orientierung im Stadtteil / Alltagsbewältigung fokussiert auf tägliche Herausforderungen im Sozialraum sowie das Kennenlernen von Angeboten und Möglichkeiten. Hinzu kommt ein PC-Kurs, der u. a. das kostensparende Telefonieren, Fernsehen und Einkaufen über das Internet thematisiert. Ergänzend gibt es Frauenkurse als reine Sprachkurse, u. a. für geflüchtete Frauen.

Einmal jährlich lädt der Träger zu einem Informationstag, an dem Interessierte das Kursangebot kennenlernen und sich für ein Format entscheiden können. Ergänzend werden Weihnachtsfeiern organisiert, zu denen auch ehemalige Teilnehmerinnen kommen, sowie ein regelmäßiger Frauentreff. Die Kurse koordiniert eine ehemalige Kursleiterin, die sich auch ehrenamtlich stark einbringt. Unter der Aufsicht des Trägers wird das Angebot insgesamt vorwiegend von Migrantinnen getragen.

FRÜHSTÜCKSTREFF

Eine Kursleiterin hatte die Erfahrung gemacht, dass Migrantinnen und insbesondere Kopftuchträgerinnen in Mütterinitiativen, Selbsthilfegruppen oder Beratungsstellen mitunter diskriminiert werden. Deswegen hat sie ein Frauenfrühstück ins Leben gerufen, bei dem es insbesondere um Austausch bezüglich Erziehungs- und Bildungsfragen geht: Welche Kita ist gut? Wie finde ich das heraus und wann gehe ich dorthin? Das Treffen ist offen für alle, jedoch kommen vor allem muslimische Frauen, weil sie die Kursleitung kennen. Diese hat eine Vorbildfunktion und die Teilnehmerinnen berichten, dass es ihnen wichtig ist, im Kurs Frauen kennenzulernen, die zeigen, dass man sich als Muslimin auch in den deutschen Arbeitsmarkt einbringen kann. Zu diesen Treffen werden verschiedene Referentinnen und Referenten von anderen Beratungsstellen, Vereinen etc. eingeladen, damit die Teilnehmerinnen das Spektrum in der Stadt kennenlernen. Insgesamt kommen sehr unterschiedliche Frauen. Eine typische Beobachtung der Kursleiterin ist jedoch, dass schwangere Frauen mit Beratungs- und Austauschbedarf in den Kurs kommen und wenn das Kind in die Kita geht, den Kurs beruhigt wieder verlassen.

MITBÜRGERLICHKEIT UND RESSOURCENORIENTIERUNG AUF DEM LAND

Ein kleiner, rein ehrenamtlich arbeitender Verein auf dem Land legt einen besonderen Fokus auf die Einbeziehung deutscher Frauen in den Kurs. Regelmäßig nehmen diese im Sinne einer Willkommenskultur am kontinuierlich stattfindenden Kurs teil. Dabei trägt sich der Kurs einerseits über die Förderung des BAMF und andererseits durch die Einnahmen, die die Teilnehmerinnen im Rahmen eines eigenen Catering-Angebots generieren. Dieses Angebot entwickelte sich aus einer bis dahin einmaligen Kochaktion für ein lokales Event. Dieser ressourcenorientierte Ansatz sowie das Thema Mitbürgerlichkeit im ländlichen Raum prägen das Angebot. Dabei bleibt dieses Engagement im Ort: Eine Vermittlung in den nächstgelegenen Integrationskurs wird nicht als Ziel angesehen, da dies mit einer zwanzigminütigen Busfahrt verbunden ist. Man fokussiert sich stärker auf ein kostenfreies, weil ehrenamtliches Sprachkursangebot vor Ort.

Im Rahmen der Analyse der Unterlagen der Zentralstellen und der Freien Träger wurden die insgesamt 21 vorliegenden Prüfprotokolle analysiert. Diese dokumentieren Vor-Ort-Besuche der regionalen Koordinatoren des BAMF in einem Kurs.¹⁹ Von den geprüften Kursen wurde nur einer als den formalen, und in zwei Fällen den inhaltlichen Vorgaben nicht entsprechend bewertet. Dabei wird der Gesamteindruck der Kurse in acht Fällen als durchschnittlich und in sieben Fällen als positiv beschrieben. In zwei Fällen wird der Gesamteindruck negativ bewertet.²⁰ In den Prüfprotokollen thematisierte Problemstellungen sind insbesondere, dass Teilnehmerinnenlisten nicht vorliegen (7 Fälle), dass die Kursinhalte nicht dem Konzept entsprechen (3), dass zu wenig berechnigte Teilnehmerinnen in den Kursen sind (3 Fälle) und dass es nicht mitgeteilte Änderungen im Zeitplan gibt (2).

Zentrale Ergebnisse:

- Im Konzept wird ein eigener Migrationshintergrund der Kursleiterin als wünschenswert eingestuft. 68 Prozent der Kursleiterinnen haben einen eigenen Migrationshintergrund.
- Zusätzlich nennt das Konzept als Auswahlkriterien für Kursleiterinnen den Zugang zu den Teilnehmerinnen, eine pädagogische Eignung, Kenntnis des zu vermittelnden Stoffes sowie praktische Erfahrungen und die Bereitschaft zur praxisbegleitenden Fortbildung. 11 der 77 befragten Kursleiterinnen haben selbst an einem Frauenkurs als Teilnehmerin partizipiert. Rund die Hälfte der Kursleiterinnen gibt an, dass viele Teilnehmerinnen über persönliche Netzwerke der Kursleiterinnen vom Frauenkurs erfahren, sodass ein Zielgruppenzugang erkennbar ist.
- 40 Prozent der befragten Kursleiterinnen verfügen über einen Hochschulabschluss im Bereich Pädagogik, Linguistik oder haben ein vergleichbares Studium absolviert. 19 Prozent haben eine pädagogische Ausbildung absolviert. 19 Befragte (26 Prozent) geben an, über keine formale Qualifikation zu verfügen.
- Die Motivation an (weiteren) Fortbildungen teilzunehmen, ist unter den Befragten hoch: 44 Prozent geben an, dass sie sich Rahmen der Frauenkurse bereits fortgebildet haben und 63 Prozent der Kursleiterinnen sind interessiert, (erneut) an Fortbildungen teilzunehmen.
- Die Kurse adressieren im Schwerpunkt die Themen Sprachvermittlung und -orientierung, Alltagsbewältigung / Orientierung im Stadtteil sowie die Vermittlung von Grundlagenkenntnissen der deutschen Gesellschaft. 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 insbesondere die Tatsache, dass die Kurse Themen behandeln, die sie interessieren, ein wichtiger Grund ist, am Frauenkurs teilzunehmen.
- Die analysierten Prüfprotokolle zeigen, dass die Kurse in der Mehrheit entsprechend den formalen und inhaltlichen Vorgaben bewertet werden. Dokumentierte Kritik richtet sich dabei insbesondere auf formale Aspekte der Durchführung, wie insbesondere das Fehlen von Teilnehmerinnenlisten.

¹⁹ Demnach wurden die meisten der Prüfungen unangemeldet durchgeführt (16). 13 Kurse konnten geprüft werden, in vier Fällen fand der Kurs nicht statt, in dreien fand der Kurs zu einer anderen Zeit als angegeben statt und in einem Fall befand sich der Kurs auf einer Exkursion.

²⁰ Dass die Zahl der bewerteten Kurse die Zahl der geprüften Kurse übersteigt, ist darauf zurückzuführen, dass Kurse ggf. erneut besucht und dann geprüft wurden bzw. Bewertungen ohne vollständige Prüfungen erfolgten.

2.2 Wirkungen

Folgender Abschnitt stellt dar, inwiefern das Programm seine angestrebten Wirkungen erzielt. Dabei wird zunächst auf die eigenständige Nachhaltigkeit der Kurse, das heißt auf die Wirkungen auf die Teilnehmerinnen, eingegangen. Im Anschluss werden die einzelnen Wirkungsdimensionen näher dargestellt. Weiterhin stellen wir die Ergebnisse bezüglich der Vermittlung in weitere Angebote dar und welche Mechanismen bestehen, um diese zu dokumentieren.

2.2.1 Eigenständige Nachhaltigkeit auf der Ebene der Teilnehmerinnen

Die Teilnehmerinnen stehen im Zentrum der angestrebten Veränderungen des Programms. Positive Veränderungen für die Teilnehmerinnen (eigenständige Nachhaltigkeit) ist die zentrale Wirkungsdimension.

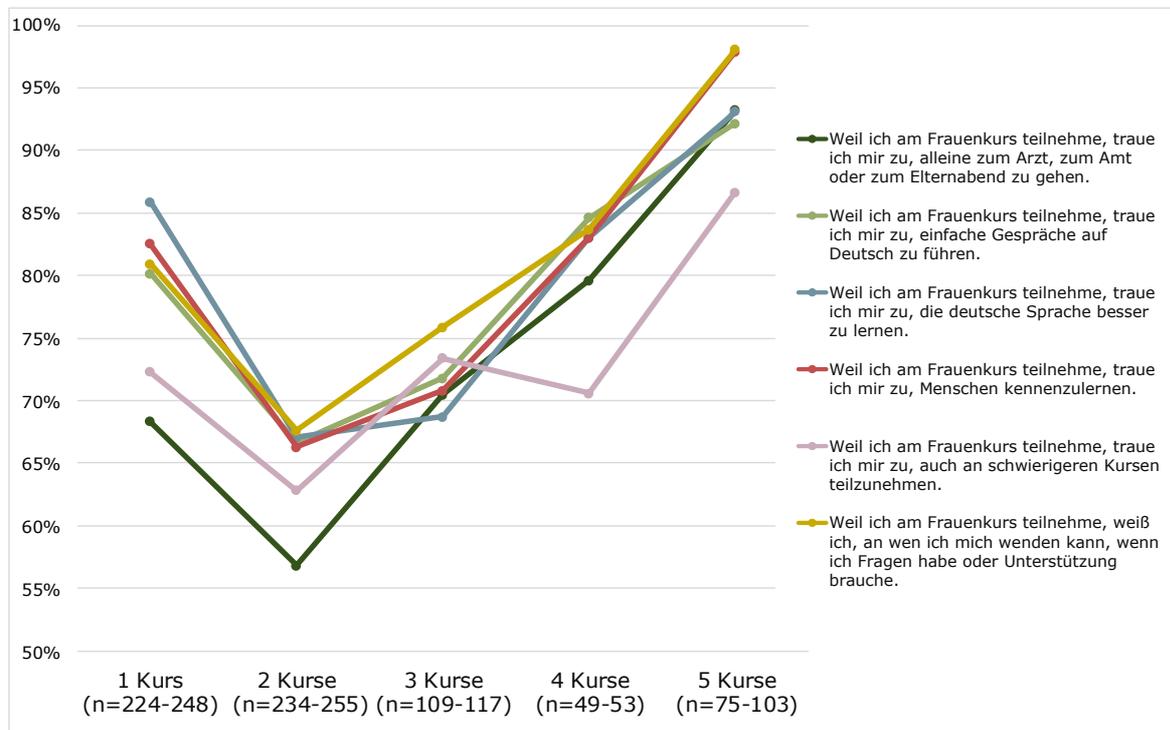
Die Teilnahme am Frauenkurs stärkt das Selbstbewusstsein der Teilnehmerinnen. Dies zeigt sich in einem größeren Selbstvertrauen und damit einer erhöhten Bereitschaft auf neue Menschen zuzugehen, Alltagssituationen alleine zu bewältigen, Hilfsangebote zu suchen und zu nutzen, auf Deutsch zu kommunizieren und weitere Schritte zur Integration anzugehen.

In der Selbstwahrnehmung der Teilnehmerinnen hat bereits die einmalige Kursteilnahme dazu beigetragen, dass die Teilnehmerinnen sich zutrauen, ihre Kenntnisse der deutschen Sprache zu verbessern (77 Prozent), Gespräche auf Deutsch zu führen (75 Prozent), neue soziale Kontakte einzugehen (77 Prozent), Alltagssituationen wie Arztbesuche, Elternabende etc. alleine wahrzunehmen (68 Prozent), bzw. nun zu wissen, an wen sie sich wenden können, wenn sie Unterstützung oder Hilfe benötigen (77 Prozent).

Die positiven Effekte der Kursteilnahmen werden durch eine wiederholte Teilnahme an Frauenkursen insgesamt deutlich verstärkt. Praktisch alle Teilnehmerinnen im fünften Frauenkurs nehmen z. B. positive Veränderungen hinsichtlich ihrer Fähigkeit, Alltagssituationen alleine zu meistern, wahr.

Eine differenzierte Betrachtung der Wirkungen nach der Zahl der Kursbesuche zeigt, dass der Anteil der Kursteilnehmerinnen, die diese Wirkungen bestätigen, mit der Zahl der Kursbesuche zunimmt. Im ersten Kurs sind es zwischen 68 und 77 Prozent und im fünften Kurs zwischen 86 und 99 Prozent (vgl. Abbildung 7).

Abbildung 7 – Wirkungseinschätzung durch die Teilnehmerinnen, differenziert nach Kursanzahl



Quelle: Syspons Klassenzimmerbefragung (2016).

Unter den Teilnehmerinnen im zweiten und teils im dritten Kurs geht die Zustimmung im Vergleich zum ersten Kurs allerdings leicht zurück. Dies kann teilweise auf einen Kohorteneffekt zurückzuführen sein.²¹ Dieser erklärt dieses Ergebnis allerdings nicht vollständig. Aus lerntheoretischer Perspektive sind weitere Einflussfaktoren relevant:

- Im ersten Kurs werden zentrale und drängende Fragen schnell geklärt. Das führt dazu, dass Teilnehmerinnen im ersten Kurs eine schnelle positive Veränderung erleben. Dies führt zu einer hohen Zustimmungsrates. Bei Teilnehmerinnen im zweiten Kurs sind die dringendsten Herausforderungen adressiert worden, weshalb die Zustimmung leicht sinken kann.
- Im ersten Kurs greift der sogenannte „Anfänger-Effekt“. Der Beginn des Lernprozesses und die ersten Erfolgserlebnisse euphorisieren die Teilnehmerinnen und dies führt zu einer hohen Zustimmung. Im zweiten und dritten Kurs weicht dies einer differenzierteren Selbstwahrnehmung, wenn deutlich wird, dass gewisse Lernziele nicht so schnell erreicht werden können, wie erhofft. Dies kann zu einer vorübergehenden Enttäuschung führen. Diese weicht allerdings im vierten und fünften Kurs wieder einer hohen Zustimmung, die noch höher als im ersten Kurs ist.

Die Bedeutung des mehrfachen Kursbesuchs für die Wirkungsentfaltung wurde in den Fallstudien von den Trägern, Kursleiterinnen und Teilnehmerinnen bestätigt. Von Trägern und Kursleiterinnen wird die mehrfache und kontinuierliche Teilnahme als zentral für die Wirksamkeit der Kurse angesehen. Bereits die mehrfache Teilnahme an Frauenkursen wird dabei als Ausdruck der Wirkung der Kurse bewertet, da die Teilnahme am Kursformat geübt werde, die Teilnehmerinnen lernen, andere Pflichten zu delegieren und sich die Zeit für den Kurs zu nehmen. Unterbrechungen zwischen den Kursen werden als nicht förderlich für den Lernprozess beschrieben. Vier der besuchten sechs Träger bieten daher auch in Zeiten,

²¹ Das heißt, wir haben Teilnehmerinnen befragt, die verstärkt bestimmte Charakteristika teilen, die zu einer geringeren Beurteilung führen. Das ist darauf zurückzuführen, dass es sich bei der Befragung nicht um einen echten Längsschnitt handelt, bei der eine befragte Person mehrfach befragt wird – beispielweise im ersten und im fünften Kurs – sondern um einen approximierten Längsschnitt. Damit geht einher, dass die befragten Personen nicht die gleichen Charakteristika teilen und es zu Verzerrungen kommen kann, weil bei Befragten im zweiten Kurs bestimmte Merkmale verstärkt auftreten. So sind unter den Befragten im zweiten Kurs ein hoher Anteil von Personen, die zwischen sieben und zehn Jahren zur Schule gegangen sind und insgesamt die Kurse als weniger stark wirkungsvoll einschätzen.

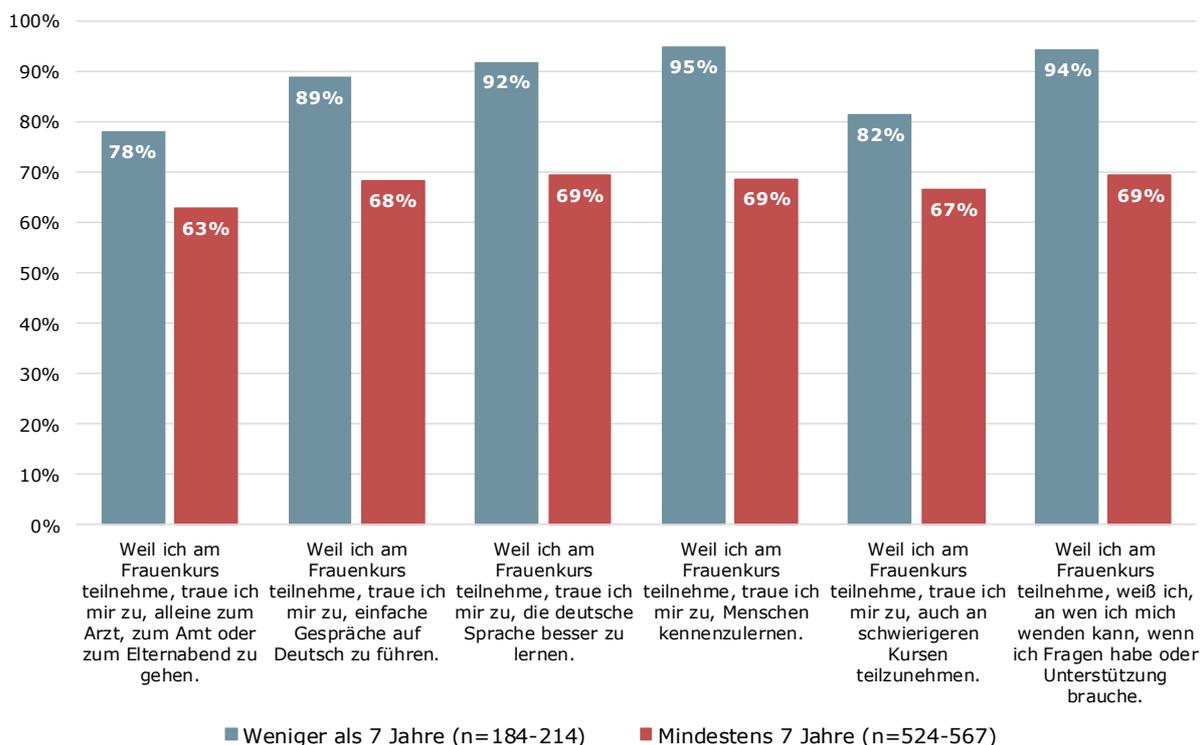
in denen eine Förderung über das BAMF nicht möglich ist, – über Eigenmittel, Ehrenamt oder Sponsoring – Frauenkurse bzw. den Frauenkursen ähnliche niederschwellige Formate an, um ein kontinuierliches Angebot zu gewährleisten.

Viele Träger und Kursleiterinnen äußern deswegen den Wunsch, die Begrenzung auf maximal 100 Stunden pro Teilnehmerin aufzuheben. Syspons hat hier nachgefragt, was dies für andere Frauen bedeuten würde, die noch nicht an Kursen teilgenommen hätten und dabei auf den allgemeinen, von den Trägern wiederholten hohen Bedarf an den Kursen verwiesen (Kursleiterinnen und Träger geben alle an, dass sie nicht zu viel Werbung für den Kurs machen, weil sie die Nachfrage sonst nicht decken könnten). Tatsächlich wird dies von den Trägern als Herausforderung betrachtet, die sich mitunter bei einer Aufhebung der Obergrenze verschärfen würde. Träger reagieren auf diesen Zwiespalt damit, so der in der Evaluierung entstandene Eindruck, dass sie insbesondere älteren Frauen, die schwer einen anderen Anschluss finden und stark isoliert sind, nach dem Abschluss des fünften Kurses einen Gaststatus in den Kursen gewähren.

Auch von Seiten der Teilnehmerinnen wird häufig der Wunsch nach einer Aufhebung der Obergrenze geäußert. Dabei wurde im Pretest der Klassenzimmerbefragung deutlich, dass die Kursteilnehmerinnen sich häufig nicht bewusst waren, in wievielen Kurs sie sich befanden, sodass häufig die Kursleiterinnen die Information auf dem Fragebogen ergänzen mussten. Deutlich wurde, dass die Teilnehmerinnen häufig nicht zwischen den einzelnen Kursen differenzieren, sondern den Kurs eher als kontinuierliches Angebot wahrnehmen. Die Begrenzung auf 20 Stunden scheint somit keine große Relevanz für die Niederschwelligkeit zu haben.

Der Grad der Zustimmung unter den Teilnehmerinnen zu den Wirkungen ist aber nicht nur abhängig von der Anzahl der Kursbesuche, sondern auch von Alter und Schulbildung der Teilnehmerinnen. Der Anteil der Teilnehmerinnen, die Wirkungen der Kurse bei sich selbst wahrnehmen, ist deutlich höher in der Gruppe, die über eine geringere Schulbildung verfügt (bis zu maximal sechs Jahre). Ein Grund hierfür kann sein, dass die Frauenkurse bei Teilnehmerinnen mit geringem Bildungsstand vergleichsweise schnell Wirkungen erreichen können, während besser gebildete Frauen mit mehr Kenntnissen ihre Fähigkeiten nicht so stark auf den Frauenkurs zurückführen (vgl. Abbildung 8).

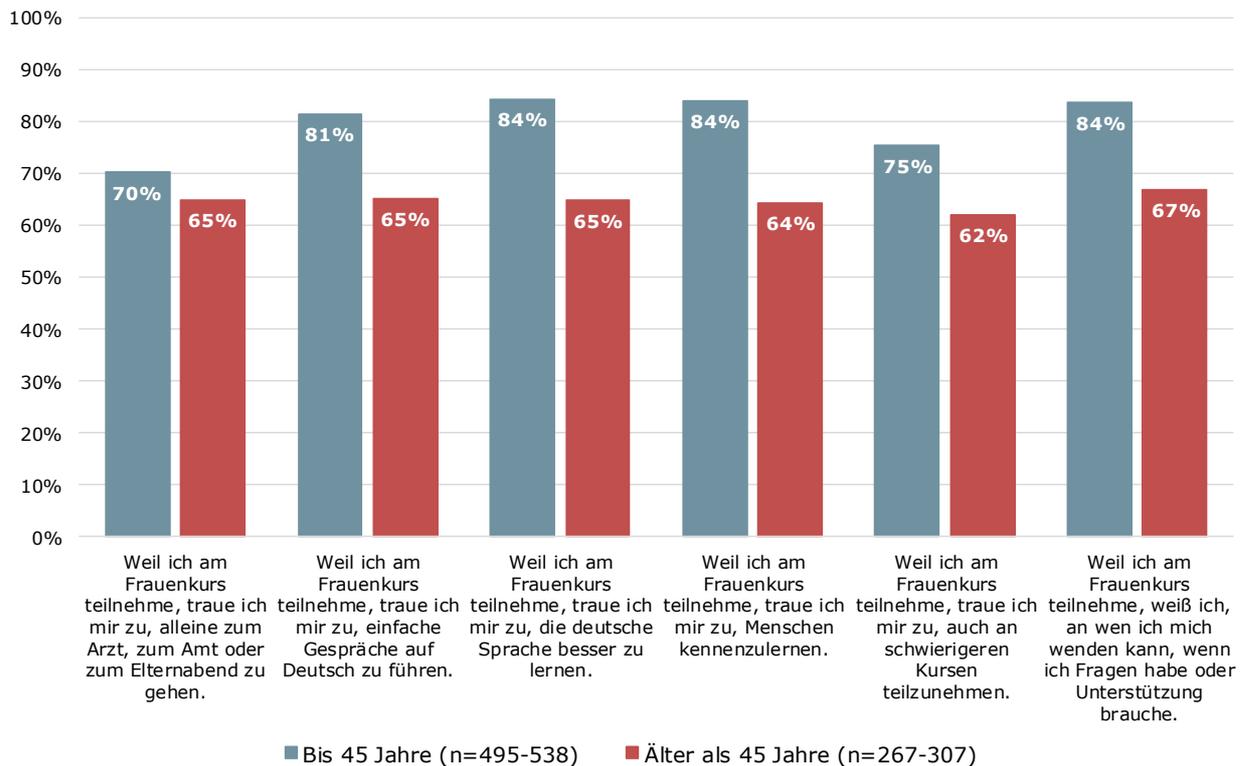
Abbildung 8 – Wirkungseinschätzung der Teilnehmerinnen, differenziert nach Schulbildung



Quelle: Syspons Klassenzimmerbefragung (2016).

Mit Blick auf das Alter wird deutlich, dass die älteren Teilnehmerinnen über 45 ihre Lernerfolge skeptischer bewerten. So liegt die Zustimmung 15 bis 20 Prozentpunkte unter den Teilnehmerinnen, die jünger als 45 Jahre sind (vgl. Abbildung 9).

Abbildung 9 – Wirkungseinschätzung der Teilnehmerinnen, differenziert nach Alter



Quelle: Syspons Klassenzimmerbefragung (2016).

Neben der Anzahl der Kursbesuche und persönlichen Merkmale wie Alter und Bildung haben auch Unterschiede in der Kursgestaltung Einfluss auf die Wirkungsentfaltung der Frauenkurse.²² Diese Unterschiede finden sich vor allem in der Wahl der Themenschwerpunkte. Zwischen den Teilnehmerinnen lassen sich leichte Unterschiede in der Wirksamkeit der Kurse einschätzen, wenn man verschiedene Themencluster vergleicht.²³

Dabei sind diese Unterschiede nicht ausschließlich auf die Kursgestaltung zurückzuführen. Ein wesentlicher Grund ist, dass ggfs. ein Zusammenhang zwischen für die Wirkungsbeurteilung relevanten Merkmalen (Alter, Bildungsstand) der Teilnehmerinnen und der Verortung in einem Themencluster besteht.

Insbesondere in den Themenclustern Erziehungskompetenz und Bildungssysteme sowie Sprachorientierung fällt die Wirkungseinschätzung der Teilnehmerinnen überdurchschnittlich hoch aus. Im Gegensatz dazu ist diese unterdurchschnittlich für das Themencluster „Grundlagenkenntnisse der deutschen Gesellschaft“.

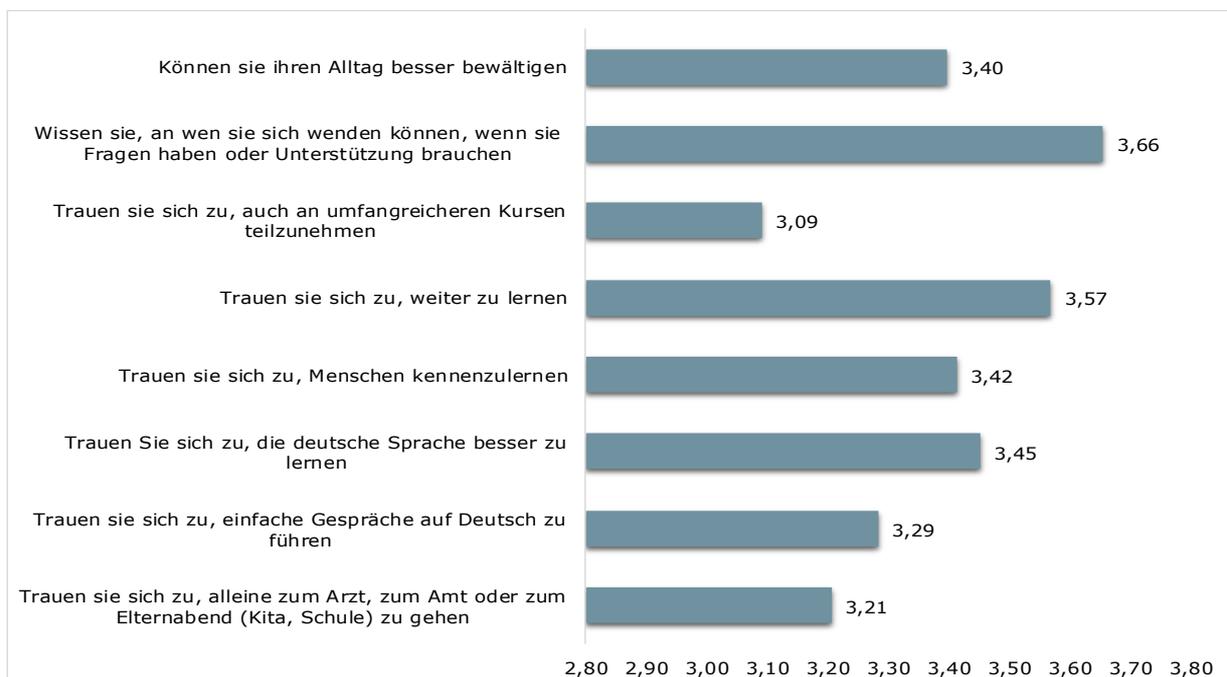
²² Dabei sei einschränkend angemerkt, dass die Zahl der Befragten in den Clustern teils so klein ist, dass keine wirklich reliablen Aussagen mehr getroffen werden können. Darüber hinaus können die Angaben durch andere Charakteristika der Teilnehmerinnen beeinflusst werden. So besuchen beispielsweise insbesondere ältere Frauen Kurse im Themenspektrum Orientierung im Stadtteil. Eine durchschnittliche niedrigere Einschätzung der Kurswirkung wäre dann eher auf das Alter denn auf das Themenspektrum zurückzuführen. Deswegen haben wir die Analyse auf einzelne Themencluster beschränkt, in denen besonders starke Abweichungen vom Durchschnitt zu bemerken sind und denen eine größere Anzahl von Teilnehmerinnen zugeordnet ist.
²³ Zu den Kursen, die an der Erhebung teilgenommen haben, liegen auch die Titel der Kurse vor. Basierend auf diesen wurde eine Clusterung der Kurse entsprechend der Themen im Konzept vorgenommen (Bewusstmachung der eigenen Kultur / psychologische und sozialpsychologische Folgen der Migration, Sprachorientierung, Kenntnisse über die deutsche Gesellschaft vermitteln, Stärkung der Erziehungskompetenz, Bildungssysteme, Schutz vor häuslicher Gewalt, Gesundheit, Alltagsbewältigung / Orientierung im Stadtteil, Lebensplanung).

Unter den 34 befragten Teilnehmerinnen in den **Themenclustern „Stärkung der Erziehungskompetenz“ und „Bildungssysteme“** ist der Anteil der positiven Einschätzungen der Kurswirkung sehr hoch. Besonders hoch unter den Teilnehmerinnen ist die Wahrnehmung einer positiven Veränderung hinsichtlich der Kenntnisse von Unterstützungsangeboten (100 Prozent). Die Zustimmung zu den anderen Aussagen liegt bei mindestens 90 Prozent ähnlich hoch, nur mit Blick auf den Besuch umfangreicherer Kurse ist sie etwas niedriger (80–92 Prozent). Im Themencluster **„Kenntnisse über die deutsche Gesellschaft vermitteln“** wurden insgesamt 93 Frauen befragt. Ihre Beurteilung der Kurswirkung fällt unterdurchschnittlich aus und liegt zwischen 40 (... die deutsche Sprache besser zu lernen) und 56 Prozent (... weiß ich, an wen ich mich wenden kann ...). Die 186 befragten Teilnehmerinnen im Themencluster **„Sprachorientierung“** bewerten erwartungsgemäß insbesondere die Items positiv, die sich auf Sprachkenntnisse beziehen (... einfache Gespräche auf Deutsch zu führen: 80 Prozent; ... die deutsche Sprache besser zu lernen: 83 Prozent; ... neue Menschen kennenzulernen: 81 Prozent). Die Themencluster **„Orientierung im Stadtteil“** und **„Bewusstmachung der eigenen Kultur“** liegen um den Durchschnitt der Bewertungen und weisen somit keine Besonderheiten hinsichtlich der Wirkungsentfaltung auf.

Die Selbstwahrnehmung der Teilnehmerinnen der positiven Veränderungen durch die Teilnahme an den Frauenkursen deckt sich mit der Fremdwahrnehmung durch die Kursleiterinnen. Allen Items wird im Schnitt zugestimmt (der Mittelwert liegt über 2,5; fällt der Mittelwert unter 2,5, wäre die Aussage abgelehnt). Besonders hohe Zustimmung erhält die Aussage, dass die Teilnehmerinnen aufgrund ihrer Teilnahme wissen, an wen sie sich wenden können, wenn sie Fragen haben oder Unterstützung brauchen. Geringer ist die Zustimmung zur Aussage, dass sich die Teilnehmerinnen aufgrund der Kursteilnahme zutrauten, auch umfangreichere Kurse zu besuchen. Auch dies werten wir als einen weiteren Hinweis darauf, dass die Vermittlungsfunktion die zentrale Herausforderung für die Frauenkurse darstellt.

Obwohl es sich nur um eine graduelle Abweichung handelt und die Kursleiterinnen der Aussage insgesamt noch zustimmen, ist diese Abweichung relevant. Da in der Befragung insgesamt sehr hohe Zustimmungswerte erhoben wurden, die auch durch Effekte der sozialen Erwünschtheit bei der Beantwortung der Fragen beeinflusst sein können, sind geringere Zustimmungswerte indikativ für Elemente im Programm, in denen die Kursleiterinnen ein verstärktes Problembewusstsein haben.

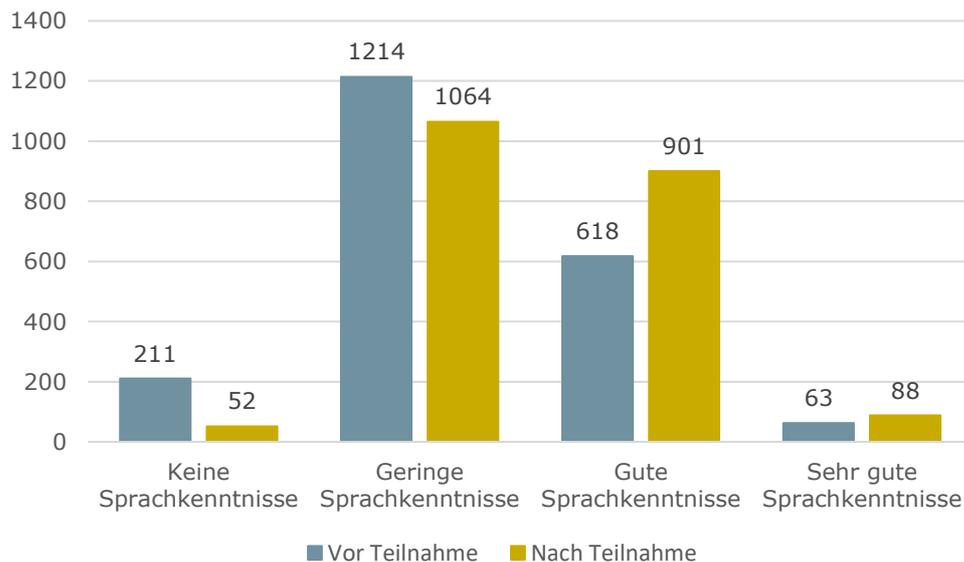
Abbildung 10 – Wirkungseinschätzung der Kursleiterinnen (n=72–77, Mittelwerte 1 = stimme nicht zu, 2 = stimme eher nicht zu, 3 = stimme eher zu, 4 = stimme voll zu)



Quelle: Syspons Klassenzimmerbefragung (2016).

Die Analyse der Sachberichte zeigt, dass die Kursleiterinnen die Verbesserung der Teilnehmerinnen im Sprachstand wie folgt einschätzen: Im Schnitt verbessern sich die Teilnehmerinnen um 0,23 Stufen (keine, geringe, gute, sehr gute Sprachkenntnisse) bzw. ca. ein Viertel der Teilnehmerinnen verbessern sich um eine Stufe (vgl. Abbildung 11).

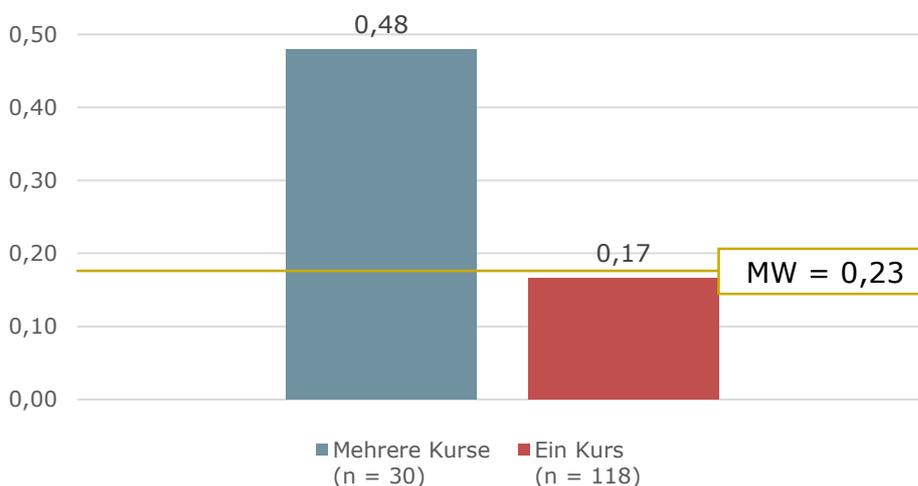
Abbildung 11 – Verbesserung der Sprachkenntnisse (n=2.105)



Quelle: Sachberichte Freie Träger (2013).

Dabei fällt die Bewertung deutlich positiver aus, wenn ein Sachbericht mehrere Kurse zusammenfasst. So liegt der Mittelwert der Sprachverbesserung bei Berichten, die mehrere Kurse zusammenfassen, bei 0,48 Stufen, das heißt eine Teilnehmerin verbessert sich im Durchschnitt um 0,48 Stufen in ihrem Sprachstand. Bei Berichten, die hingegen nur einen Kurs zusammenfassen, liegt der Mittelwert bei 0,17 Stufen (vgl. Abbildung 12).

Abbildung 12 – Sprachverbesserung, differenziert nach Sachberichten, die über mehrere Kurse berichten (n=148)



Quelle: Analyse Sachberichte Freie Träger (2013).

Zentrale Ergebnisse:

- Drei Viertel der Teilnehmerinnen beurteilen die Wirkungen der Frauenkurse für die eigene Entwicklung positiv. Mit der Zahl der Kursbesuche steigt der Anteil der Teilnehmerinnen, die die Wirkungen der Frauenkurse positiv beurteilen, an.
- Die Fremdwahrnehmung der Veränderungen durch die Kursleiterinnen fällt vergleichbar positiv aus.
- Die Anzahl der Kursbesuche und persönlichen Merkmale wie Alter und Bildung sowie Unterschiede in der Kursgestaltung haben Einfluss auf die Wirkungsentfaltung der Frauenkurse.

2.2.2 Wirkungsbeschreibung nach Wirkungsdimensionen

Im Folgenden gehen wir auf die einzelnen Wirkungsdimensionen näher ein. Dabei beschreiben wir zunächst, wie Kursleiterinnen und Träger diese Ziele und Erfolge in den einzelnen Dimensionen wahrnehmen. Zusätzlich werden pro Dimension die Angaben der Teilnehmerinnen über ihre Erfolgserlebnisse, die sie aufgrund des Kurses hatten, zusammengeführt.

Insgesamt beurteilen die Kursleiterinnen und Träger die Erfolge im Kurs als sehr positiv. In den Vordergrund stellen sie die Stärkung des Selbstbewusstseins der Teilnehmerinnen, die im Laufe des Kurses mutiger werden, aus sich herausgehen, Fragen stellen und mehr erzählen. Gleichzeitig wird dabei betont, dass die Frauenkurse als Anfang eines langen Prozesses verstanden werden müssten und nur erste Impulse setzten. So berichten einige Träger, dass sich einige Frauen bereits nach sechs Monaten so stark weiterentwickelt haben, dass diese dann mit anderen Bedürfnissen und Fragen auf die Träger zukommen. Ziel sei es, ein dauerhaftes und unverbindliches Angebot zu bieten, das die Frauen immer dann aufsuchen können, wenn es für sie wichtig und nötig sei. Es sei zentral, die Erwartungen realistisch zu halten, auch, weil bei vielen Teilnehmerinnen wenig Grundbildung vorhanden ist, auf das man aufbauen kann.

Darüber hinaus wird auch deutlich, dass die einzelnen Dimensionen ineinandergreifen und dass die Stärkung der einen Dimension sich positiv auf die anderen Dimensionen auswirkt.

Wirkungsdimension Selbstwirksamkeit

Zieldefinition der Kursleiterinnen und Träger: Die Kursleiterinnen und die Träger beschreiben mit Blick auf die Stärkung der Selbstwirksamkeit folgende Zielsetzungen: Die Teilnehmerinnen zu mehr Selbstständigkeit motivieren, ihnen Bestätigung und das Vertrauen in sich selbst geben, dass sie Dinge alleine schaffen können. Dabei soll den Teilnehmerinnen der Umgang mit Höhen und Tiefen erleichtert werden, pessimistische Grundhaltungen bekämpft und die Augen für das kleine Glück im Hier und Jetzt eröffnet werden.

Beschreibung von Erfolgserlebnissen der Teilnehmerinnen: Durch den Austausch mit anderen Teilnehmerinnen fühle man sich wieder „jung und ungebunden“, sei man wenig abhängig vom Ehepartner, der Deutsch spricht, und kann beispielsweise alleine zum Arzt gehen. Die gemeinsame Reflexion über das Kopftuchtragen habe dazu beigetragen, jetzt besser einschätzen zu können, wie man sich auch als muslimische Frau mit Kopftuch in den Arbeitsmarkt in Deutschland einbringen kann. Eine kürzlich eingereiste Geflüchtete beschreibt die Bedeutung, die das Gefühl für sie habe, voranzukommen und zu lernen. Sie sei derzeit noch so beschäftigt mit der Wohnungssuche, mit den Kindern, und habe nur ab und zu zum Kurs kommen können. Dennoch sei für sie das Wissen, dass sie schon anfangen zu lernen, sehr wichtig und helfe ihr in dieser Situation. Darüber hinaus wird wiederholt betont, wie wichtig die positive Bestätigung sei, die man im Kurs erhalte.

Bewertung der Kursleiterinnen und Träger: Die positive Wirkung auf die Selbstwirksamkeit der Frauen bemerke man daran, dass die Frauen Dinge hinterfragen und mutiger werden, Fragen zu stellen. Frauen seien nach dem Kurs fröhlicher, gingen mehr aus sich heraus und berichteten mehr darüber, was in der Woche geschehen sei. Insgesamt sei die hohe Zufriedenheit der Teilnehmerinnen ein wichtiger Indikator

sowie beispielsweise ein selbstverfasstes Schreiben, das eine Teilnehmerin mitbringt, die den Hausmeister bittet, den Wasserhahn zu reparieren.

Wirkungsdimension Weiterlernen

Zieldefinition der Kursleiterinnen und Träger: Kursleiterinnen und Träger beschreiben hierbei, dass sie die Grundlage für das Lernen legen wollen. Am Anfang stünde häufig die Haltung „Ich kann nicht, ich verstehe nichts.“ Diese müsse zunächst durchbrochen werden, um Lernprozesse überhaupt zu ermöglichen. Darunter fällt insbesondere, dass die Teilnehmerinnen überzeugt sind, Deutsch lernen zu können und dass dabei auch kleine Schritte gut und Erfolge bedeutsam sind. Dies wird als Grundlage betrachtet, damit die Teilnehmerinnen an Qualifizierungsmaßnahmen (ggf. über das Jobcenter) teilnehmen und letztendlich eine Arbeit aufnehmen können.

Beschreibung von Erfolgserlebnissen der Teilnehmerinnen: Insgesamt wird beschrieben, dass man durch den Kurs offener werde. Gleichzeitig wird hierzu insgesamt wenig geäußert. Dies ist einerseits damit begründet, dass die Teilnehmerinnen noch im Kurs sind und sich noch nicht damit auseinandergesetzt haben, was nach dem Kurs sein wird. Gleichzeitig ist es ein Hinweis darauf, dass die Vermittlungsfunktion eine Herausforderung darstellt. Eine ehemalige Kursteilnehmerin beschreibt, wie sie über eine andere Kursteilnehmerin (auch im Kleingruppengespräch anwesend) eine Arbeitsstelle gefunden hat, die sie auch mit geringen Deutschkenntnissen machen kann. Darüber hinaus besteht der soziale Kontakt zwischen den zwei Frauen offensichtlich weiterhin (s. Soziale Kontakte).

Bewertung der Kursleiterinnen und Träger: Geäußert wird, dass die Frauenkursteilnahme schon allein dadurch wirksam sei, dass die Frauen austesten können, ob für sie eine Teilnahme an solchen Angeboten möglich ist und wie sie dies mit ihren familiären Pflichten verbinden können. Es geht also auch darum, die Frage zu beantworten, ob die Familien auch ein paar Stunden ohne die Frau auskommen.

Wirkungsdimension Soziale Kontakte

Zieldefinition Kursleiterinnen und Träger: Kursleiterinnen und Träger beschreiben, dass sie eine Vernetzung der Teilnehmerinnen untereinander sowie mit deutschen Frauen anstreben, da diese emotional stabilisierend wirken. Zentrales Ziel ist es, eine Kommunikation zwischen den Teilnehmerinnen zu etablieren. Die Heterogenität in der Zusammensetzung der Teilnehmerinnen bietet hier eine große Chance, da die Teilnehmerinnen in der Begegnung voneinander lernen können. Auch können die Teilnehmerinnen so besser akzeptieren, dass Menschen unterschiedlich sind, ohne dass man damit Wertungen verbinden muss. Dies sei die Grundlage dafür, sich selbst besser zu akzeptieren und damit sich auch für andere besser öffnen zu können.

Beschreibung von Erfolgserlebnissen der Teilnehmerinnen: Die Teilnehmerinnen beschreiben zum Teil soziale Isolation vor dem Kurs. Durch den Kurs sind sie ermutigt, alleine aus dem Haus zu gehen und alleine Dinge zu erledigen. Es wird beschrieben, dass man durch den Kurs offener geworden ist. Eine Frau sagt, dass sie zufrieden ist, wenn sie pro Kurs eine Vokabel lernt, ansonsten ist ihr vor allem wichtig, dass sie ein oder zwei Stunden aus ihrem Alltag raus kommt. Eine Frau beschreibt, dass sie ihren Mann pflegt. Der Kurs ist für sie wie „frische Luft zum Atmen“, sie kommt aus dem Haus und trifft Andere. Betont wird die Bedeutung des Erfahrungsaustausches zwischen den Frauen, über beispielsweise die Situation im Herkunftsland, über Erfahrungen in Deutschland, Krankheiten und andere alltägliche Fragen. Über die sozialen Kontakte werden somit viele alltagsrelevante Informationen (siehe unten) ausgetauscht und beispielsweise eine Arbeitsstelle vermittelt.

Bewertung der Kursleiterinnen und Träger: Beschrieben wird, dass einige Frauen nach und nach aktiv wurden und jetzt zum Beispiel bei Festen in der Region mithelfen. Es wird darauf verwiesen, dass die Teilnehmerinnen insgesamt offener werden und mehr lachen. Zentraler Wirkungsmechanismus sei, dass die Teilnehmerinnen Kontakte knüpfen und in der Gruppe feststellen, dass sie nicht allein vor Herausforderungen stehen, sondern dass andere in ähnlicher Situation sind. So können sie sich selbst und gegenseitig helfen und eine Kommunikation darüber eingehen.

Wirkungsdimension Sprache

Zieldefinition der Kursleiterinnen und Träger: An erster Stelle sehen Kursleiterinnen und Träger die Sensibilisierung dafür, dass es zentral und wichtig ist, die deutsche Sprache zu erlernen und sich zuzutrauen, dies zu erreichen und dabei kleine, realistische Ziele zu setzen. Insbesondere gilt es, Sprachbarrieren aufzuheben und zum Sprechen zu ermutigen.

Beschreibung von Erfolgserlebnissen der Teilnehmerinnen: Betont wird, dass man sich nun im Alltag besser verständigen kann, für konkrete Situationen die richtigen Worte findet, mehr selbst Deutsch sprechen, besser lesen kann. Ein besonderes Gewicht liegt hier vor allem auf Sprechen und Lesen in Alltagssituationen.

Bewertung der Kursleiterinnen und Träger: Beschrieben wird, dass einige Frauen im Laufe der Kurse wirklich besser sprechen lernen und sich nun, insbesondere mit dem vorhandenen Vokabular, zurechtfinden. Gelernt wird, dass man nicht unbedingt ein genaues Wort wissen muss, sondern dass Paraphrasierungen möglich sind und dass es vor allem darauf ankommt, sich zu verständigen. Beschrieben wird beispielsweise eine syrische Teilnehmerin, die am Anfang still in der Ecke saß und nun aus sich herauskommt, Deutsch spricht und Fragen stellt (siehe Selbstwirksamkeit).

Dabei wird darauf verwiesen, dass jüngere Frauen mehr Fortschritt in der Sprache machen und dass die Kurse für die älteren Frauen insbesondere zur Stärkung des Selbstbewusstseins wichtig seien (siehe Selbstwirksamkeit).

Wirkungsdimension Alltagsbewältigung

Zieldefinition der Kursleiterinnen und Träger: Es gehe vor allem darum, dass die Frauen ihre Dinge selbst regeln können. Dazu gehört beispielsweise eine E-Mail zu schreiben, einen Termin selbst zu vereinbaren, ein Ticket zu kaufen, einen Bankautomat zu benutzen oder zu Behörden zu gehen. Außerdem sei das Ziel, dass sie Zugang zu Informationen bekommen und sich vernetzen, um diese Informationen auch nach dem Kurs weiterzuerhalten. Mit Blick auf das Thema Erziehung wird erwähnt, dass die Frauen durch die Kursteilnahme ein Verständnis für die Lernsysteme, in die ihre Kinder hineinwachsen, entwickeln. Zentral sei, Ängste vor Elterngesprächen abzubauen und zu klären, dass sie sich nicht im Rechtfertigungsdruck gegenüber den Lehrerinnen und Lehrern zu fühlen brauchen, sondern dass diese Gespräche normal sind.

Beschreibung von Erfolgserlebnissen der Teilnehmerinnen: Beschrieben wird beispielsweise, dass die Anleitungen von Geräten nun besser verstanden werden und dass man nun weiß, worauf man beim Verreisen achten muss. Die Kommunikation in der Familie ist gestärkt, man erhält mehr Respekt von Seiten der Kinder aufgrund verbesserter Sprachkenntnisse und besserer Alltagsbewältigung; man kann nun Formulare auf dem Amt selbst verstehen und ausfüllen. Außerdem werden Unterstützungsangebote genannt, von denen man im Kurs erfahren hat (z. B. Schwangerschaftsberatung, Unterstützung durch das Jugendamt). Es wird angeführt, dass man nun um die Rechte der Eltern in Kita/Schule weiß, wie man mit Lehrern redet oder welche Möglichkeiten es gibt, in der Pflege Angehöriger unterstützt zu werden. Eine Teilnehmerin erzählt, dass sie monatelang kein Kindergeld bezogen hat, weil sie davon nichts gewusst hat. Kursteilnehmerinnen eines PC-Kurses beschreiben, dass sie nun selbstständig über das Netz weltweit telefonieren und dabei Kosten sparen und dass sie nicht mehr über Satellit fernsehen, sondern über das Internet, was ebenfalls Kosten spart.

Bewertung der Kursleiterinnen und Träger: Die Wirkungen in den Alltagsdimensionen werden sehr ausführlich beschrieben und als äußerst positiv wahrgenommen. Deutlich wird ein Selbstverständnis, dass man sich als ein Netzwerk betrachtet, das konkretes Wissen weitergibt, bzw. das Wissen darum, welche Person sich mit etwas auskennt, vermittelt. Dabei ginge es häufig um scheinbare Kleinigkeiten, die aber im Alltag zu großen Hürden werden können, wenn man über die relevanten Informationen nicht verfügt. Die Interessen der Teilnehmerinnen unterscheiden sich abhängig vom Alter: Bei älteren Frauen stehen Fragen der Gesundheit im Vordergrund und bei jüngeren Frauen Fragen zum Erziehungssystem und zur Jobsuche.

Wirkungsdimension Migrationsbiographie und Rolle der Frau

Zu dieser Wirkungsdimension werden nur vereinzelt Aussagen getroffen, bzw. die Frage der Rolle der Frau geht implizit in den Aussagen zur Selbstwirksamkeit auf. Die wenigen expliziten Aussagen können auch darauf zurückzuführen sein, dass wir keinen Kurs besucht haben, der dies explizit zum Thema macht. Häufig wird die Bedeutung hervorgehoben, dass der Austausch unter Migrantinnen wichtig ist, da diese sich in einer ähnlichen Lebenssituation befinden. Durch den Austausch mit den Frauen fühlen sich die Migrantinnen weniger „fremd“ und als ein Teil der Gemeinde, was sie fühlen, wenn sie auf der Straße jemanden grüßen können.

Von Seiten der Kursleiterinnen und Träger wird hervorgehoben, dass es für die Frauen darum geht, auf eigenen Füßen zu stehen und sich aus der Opferrolle herauszubegeben. Außerdem ist es bedeutend, die Frauen in die Verantwortung für sich selbst zu ziehen. Es sei ein wichtiges Ziel erreicht, wenn die Teilnehmerinnen sich als Frau wahrnehmen.

Nichtintendierte Wirkungen

Zusätzlich wurden drei nichtintendierte Wirkungen auf die Teilnehmerinnen identifiziert. Die Frauenkurse schaffen, erstens, für einen kleineren Teil der Teilnehmerinnen einen niederschweligen Einstieg in die Berufstätigkeit. Grund dafür ist, dass ehemalige Teilnehmerinnen der Kurse die Rolle der Kursleitung beim Träger übernehmen. Insgesamt konnten drei solcher Fälle im Rahmen der Fallstudien dokumentiert werden. Unter den 77 befragten Kursleiterinnen in der Klassenzimmerbefragung waren es elf.

Zweitens wurde insbesondere in den Fallstudien deutlich, dass die Frauenkurse auch eine Überbrückungsfunktion einnehmen. So fungieren die Kurse bei Frauen, die derzeit noch keinen Integrationskurs wahrnehmen können oder die ihr Kontingent für die Integrationskurse bereits aufgebraucht haben, als Ersatzformat.

Drittens gibt es Hinweise darauf, dass eine Teilnahme am Frauenkurs für bestimmte Personengruppen zu einer Stabilisierung des Aufenthaltsstatus führt. So erläutert ein besuchter Träger, dass eine vom Träger ausgestellte Kursbescheinigung bei den örtlichen Ausländerbehörden als Nachweis für den zu erbringenden Spracherwerb der Frauen gilt. Das wiederum führt zu einer Verlängerung des Aufenthaltstitels. Der Träger verweist gleichzeitig darauf, dass dieser Grund bisher keine grundlegende Motivation der Frauen zur Teilnahme am Kurs war. Viele würden erst nach Beginn des Kurses von der Auflage durch die Ausländerbehörde erfahren.

Zentrale Ergebnisse:

- Die qualitativen Erhebungen im Rahmen der Fallstudien bestätigen die Wirksamkeit der Frauenkurse.
- Die Teilnehmerinnen erfahren insbesondere eine Verbesserung ihrer Sprachkenntnisse beziehungsweise geben an, im Alltag vorkommende Gesprächssituationen auf Deutsch vermehrt zu meistern. Die Frauenkurse unterstützen die Teilnehmerinnen darin, ihren Alltag zu bewältigen, Kontakte zu knüpfen und wichtige, alltagsrelevante Informationen zu erhalten.
- Die Kursleiterinnen sowie die Kursträger unterstützen diese Aussagen. Sie sehen die Lernfortschritte der Teilnehmerinnen vor allem im Bereich der Alltagsbewältigung, Sprache und Selbstwirksamkeit.

2.2.3 Vermittlung in weiterführende Angebote

Ein Ziel der Frauenkurse ist, auch aufgrund der begrenzten Stundenanzahl von insgesamt maximal 100 Kursstunden, die Vermittlung in weiterführende Angebote. Zentrale weiterführende Integrationsangebote sind der Integrationskurs und die Migrationsberatungsstellen. Die Teilnehmerinnen sollen darin bestärkt werden, sich weiterzuentwickeln und weiterzulernen und diese Integrationsmaßnahmen zu nutzen. Außerdem sollen Partizipationsmöglichkeiten, wie sie sich in Vereinen oder anderen Zusammenhängen bieten, verstärkt genutzt werden.

Eng verbunden mit der Frage, ob den Frauenkursen diese Vermittlung gelingt, ist die Frage, inwiefern sie dieses Ziel verfolgen und ggfs. mit geeigneten Aktivitäten unterstützen. Wenn Kursleiterinnen im Rahmen der Frauenkurse auf andere Angebote gezielt hinweisen und eine Vermittlung in diese anstreben, so die Annahme der Evaluierung, verbessern die Kursleiterinnen gleichzeitig ihre Kenntnisse über solche Angebote. Deswegen wurden in der Klassenzimmerbefragung die Kursleiterinnen gefragt, ob sie aufgrund der Durchführung von Frauenkursen andere Integrationsangebote oder andere Bildungsangebote besser kennen lernen. Auch wenn die Mehrheit der Befragten eher zustimmt, fällt auf, dass der Mittelwert im Vergleich zu anderen Fragestellungen niedrig ausfällt. Da in der Befragung der Kursleiterinnen davon ausgegangen werden kann, dass sich diese über die Evaluierung und dessen Bedeutung bewusst sind, ist zusätzlich damit zu rechnen, dass die Befragungsergebnisse durch soziale Erwünschtheit verzerrt werden. In solchen Fällen können niedrigere Zustimmungswerte bereits als im Trend eher negatives Ergebnis interpretiert werden (Vgl. Abbildung 13 unten).

Diese Interpretation wird durch die vertiefenden Analysen in den Fallstudien gestützt. In den Interviews mit den Kursleiterinnen wurde deutlich, dass diese die weiterführende Vermittlung meist nicht als eine ihrer Aufgaben betrachten. Häufig wird erwähnt, dass in dem Fall, dass Potenziale bei einer Teilnehmerin für einen Integrationskurs gesehen werden, diese an die Ansprechperson des Trägers verwiesen wird. Zusätzlich wird deutlich, dass wenn Teilnehmerinnen sich an die Kursleiterinnen mit aktuellen Problemstellungen wenden, eine Vermittlung an Beratungsstellen oder Ähnliches erfolgt.

Eine Vermittlung in weiterführende Angebote darüber hinaus, beispielsweise durch die Mitgliedschaft in Vereinen oder durch eine Integration in Frauentreffs etc. wird jedoch in den Fallstudien nicht als systematisch angelegte Tätigkeit deutlich. Wenn, dann geschieht dies eher sporadisch oder wenn ein Kursangebot explizit den Fokus darauf legt. So beinhaltete beispielsweise ein besuchter Kurs zur Orientierung in der Stadt, dass die Kursteilnehmerinnen sich das kulturelle Angebot, insbesondere das kostenfreie kulturelle Angebot, der Stadt erschließen und an diesem gegebenenfalls auch gemeinsam teilnehmen (u. a. Konzerte etc.).

Mit Blick auf die Träger ergaben die Fallstudien ähnliche Ergebnisse. So wurden in der Vorbereitung der Fallstudie die Träger gefragt, welche Kooperationspartner sie als Interviewpartner benennen können. Hintergrund war, dass die Evaluierung ursprünglich vorsah, mit Kooperationspartnern im sozialen Umfeld der Träger zu sprechen, um Einblicke von externer Seite zu erhalten. In keinem der sechs Fallstudien konnte ein solcher Kooperationspartner identifiziert werden (ergänzend wurden deswegen Interviews mit Personen aus der Verwaltung etc. geführt, um die Funktion der Frauenkurse in der lokalen Integrationslandschaft zu ermitteln).

In den Interviews mit den Trägern wurde darüber hinaus deutlich, dass diese nicht über einen systematischen Vermittlungsansatz und ein Anbieternetzwerk weiterführender Angebote verfügen, das sie zur gezielten Vermittlung der Kursteilnehmerinnen nutzen. Hierbei scheinen die Träger an die Grenzen personaler Ressourcen zu stoßen. Hinzu kommt die Tatsache, dass ein Ressourcenaufwand zur Vermittlung von Teilnehmerinnen in externe Angebote nicht zusätzlich durch Interessen der jeweiligen Trägerorganisation motiviert ist.

Inwiefern es gelingt, über die Frauenkurse Teilnehmerinnen in weiterführende Integrationsmaßnahmen zu vermitteln, kann auf der Grundlage der erhobenen Daten nicht eindeutig bestimmt werden. Die Einschätzungen der Kursleiterinnen in den Sachberichten sowie in der Klassenzimmerbefragung zeigen ein weitgehend positives Bild. Dieses bestätigt sich allerdings nicht in den qualitativen Erhebungen der Fallstudien vor Ort.

Nach Analyse der Sachberichte der Freien Träger haben jeweils gut ein Drittel der Teilnehmerinnen die Absicht, Integrationskurse und andere Angebote wie Sprachkurse, Beratungsstellen, Sportvereine zu nutzen. Hinzu kommen 29 Prozent, die das Angebot der Migrationsberatungsstellen wahrnehmen wollen (Äquivalent für die Jugendmigrationsdienste: 6 Prozent).²⁴

²⁴ Die Sachberichte der Zentralstellen geben ähnliche Anteile an.

In der Klassenzimmerbefragung schätzen die Kursleiterinnen die Vermittlungserfolge der Kurse noch positiver ein. Den Anteil der Teilnehmerinnen, für den die Teilnahme am Frauenkurs ein entscheidender Grund war, um an den folgenden Angeboten teilzunehmen, schätzen sie wie folgt ein:

- Integrationskurs (47 Prozent der Teilnehmerinnen)
- Migrationsberatungsstellen (53 Prozent der Teilnehmerinnen)
- Andere Bildungsangebote (57 Prozent der Teilnehmerinnen)
- Andere Freizeitangebote (59 Prozent der Teilnehmerinnen)

Damit liegen diese Einschätzungen deutlich über der Bewertung einer Absicht, an weiterführenden Integrationsmaßnahmen teilzunehmen, die durch die Sachberichte vorliegen.

Dies mag an einer veränderten Zusammensetzung der Kurse aufgrund von Neuzugewanderten liegen, die bisher noch keine Integrationskurse oder andere Integrationsmaßnahmen wahrgenommen haben. Dennoch ist das Ergebnis der Klassenzimmerbefragung bemerkenswert, insbesondere, da die Kursleiterinnen angeben, dass nach ihrer Einschätzung und Erfahrung rund ein Drittel der Teilnehmerinnen bereits Integrationskurse bzw. 43 Prozent Migrationsberatungsstellen besucht haben.

Vor diesem Hintergrund bewertet die Evaluierung, dass die Vermittlung in weiterführende Kurse nur in Teilen gelingt. Dabei ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Datengrundlage zur Beurteilung dieser Frage begrenzt ist und in Teilen widersprüchlich. Gleichzeitig gilt es dabei, zwischen den verschiedenen Typen von Teilnehmerinnen sowie unterschiedlichen weiterführenden Angeboten zu differenzieren.

Typenspezifische Besonderheiten

Die Evaluierung differenziert mittels der Kriterien Alter und Schulbildung, wie oben dargestellt, zwischen vier Teilnehmerintypen. Im Folgenden stellen wir typenspezifische Herausforderungen dar.

Typ 1: Arbeitsmarktintegration – Frauenkurs als sinnvolle „Überbrückung“

Jüngere, besser gebildete Kursteilnehmerinnen, die noch nicht an einem Integrationskurs teilgenommen haben, haben meist ein hohes Interesse an einer Teilnahme am Integrationskurs und wissen meist bereits vor dem Frauenkurs von diesem. Häufig besuchen sie den Frauenkurs, um eine Zeit vor dem Integrationskurs zu überbrücken – beispielsweise, wenn sie noch keine Kinderbetreuung haben bzw. eine Berufstätigkeit die Teilnahme an einem zeitintensiven Integrationskurs noch nicht erlaubt.

Der Anteil dieser Teilnehmerinnen, die nach dem Frauenkurs in die Integrationskurse gehen, ist naturgemäß hoch. Ein Träger, der Frauenkurse u. a. als A1-Kurse in Vorbereitung für die Integrationskurse umsetzt, berichtet beispielsweise, dass zwei Drittel der Teilnehmerinnen anschließend in Integrationskurse gehen. Da der Träger diese ebenfalls anbietet, ist ihm das aufgrund der Teilnehmendenlisten bekannt. Dabei gehen in die A1-Kurse vorwiegend jüngere Frauen, die noch keinen Integrationskurs besucht haben, was die hohe Vermittlungsrate erklärt. Ein weiterer Effekt ist dabei, so der Träger, dass die Teilnehmerinnen aufgrund der Teilnahme an den Frauenkursen besser an die Regeln solcher Kurse gewöhnt sind (Pünktlichkeit, regelmäßiges Erscheinen), was in den Integrationskursen positiv auffalle.

Darüber hinaus besuchen aber auch viele jüngere Frauen einen Frauenkurs, die bereits einen Integrationskurs abgeschlossen haben. Die Vermittlung in einen Integrationskurs erübrigt sich hier. Hier müssen somit andere Angebote im Fokus stehen und neben den Beratungsstellen auch Möglichkeiten, sich kontinuierlich einzubringen.

Typ 2: Soziale und familiäre Integration – Frauenkurs als Vorbereitung auf den Frauenkurs

Bei Typ 2 gestaltet sich die Lage ähnlich wie bei Typ 1, mit der Einschränkung, dass die Teilnehmerinnen über weniger Schulbildung verfügen, sodass davon auszugehen ist, dass die Bedeutung der Frauenkurse als Vorbereitung auf den Integrationskurs höher ist. Gleichzeitig können hier Herausforderungen mit Blick auf (funktionalen) Analphabetismus bestehen, sodass im Übergang auf einen Integrationskurs mit Alphabetisierung von Seiten der Kursleiterinnen hierauf geachtet werden sollte. Dabei wird in den Interviews mit älteren, primären Analphabetinnen deutlich, dass es nicht ungewöhnlich war, als Analphabetin an einem Integrationskurs ohne Alphabetisierung teilzunehmen. Mit der steigenden Anzahl an Integrationskursen mit Alphabetisierung wird dies aktuell weniger stark der Fall sein, dennoch könnten

die Kursleiterinnen hier eine Rolle dabei spielen, darauf zu achten, dass die betroffenen Teilnehmerinnen in die für sie geeigneten Kurse gelangen.

Für die Teilnehmerinnen, die bereits einen Integrationskurs besucht haben, stellt sich hier stärker noch als bei den jüngeren Teilnehmerinnen mit besserer Schulbildung die Frage, wie sie sich weiterbilden können. Dabei ist fraglich, ob ein Übergang aus einem niederschwelligen Angebot in ein nicht niederschwelliges Angebot realistisch ist. Ggf. anfallende Kosten können hier eine schwierig zu überwindende Barriere darstellen.

Typ 3 und Typ 4: Nachholende Integration (plus Alphabetisierung)

Die Vermittlung in Integrationskurse ist in der älteren Gruppe, die meist bereits länger in Deutschland lebt, aus zwei Gründen schwieriger. Zum einen haben viele Teilnehmerinnen bereits einen Integrationskurs besucht. Teilnehmerinnen, die noch für die Teilnahme am Integrationskurs berechtigt sind, sind aufgrund ihres Alters häufig nicht mehr motiviert, an mehreren Tagen in der Woche zu lernen. Sie setzen ihre Ziele realistisch, wollen vorwiegend ihren Alltag auf Deutsch bewältigen können und sich weniger ausführlich mit grammatikalischen Fragen auseinandersetzen. Hinzu kommt, dass sie oft Schwierigkeiten haben, sich an die Lernkultur der Integrationskurse mit Blick auf Lerntempo, abschließender Prüfung sowie jüngerer und schneller lernender Teilnehmendenschaft anzupassen. Darüber hinaus kann die Geschlechtermischung in den Kursen eine Hürde darstellen. Dabei ist die Tatsache, dass unter den befragten Teilnehmerinnen in den vierten und fünften Kursen verstärkt ältere Teilnehmerinnen sind, ein Hinweis, dass für diese der Übergang in andere Formate schwieriger ist. So nutzen sie die Möglichkeiten, am Frauenkurs teilzunehmen, möglichst voll aus. Von Trägerseite wird darüber hinaus kommuniziert, dass sie verstärkt älteren Frauen, die kaum Anschluss in anderen Kontexten finden, eine Teilnahme über den fünften Kurs hinaus (Gaststatus) erlauben, um sicherzustellen, dass diese nicht erneut in die soziale Isolation geraten.

So scheint es realistischer, insbesondere weitere niederschwellige Angebote für die älteren Kursteilnehmerinnen zu erschließen, die an die bestehenden Ressourcen und Interessen der Teilnehmerinnen anknüpfen. Dazu scheinen strukturierte und starke Impulse eine Voraussetzung dafür zu sein, dass der Übergang in andere Angebote (Gesprächskreise, Strickkurse, Migrantenorganisationen, Selbsthilfegruppen, Frauentreffs) erfolgreich ist.

Bei den älteren Teilnehmerinnen, die zusätzlich (funktionale) Analphabetinnen sind, sind die Impulse in der Vermittlung noch stärker und bedarfsorientierter zu setzen. Eine Vermittlung in andere Alphabetisierungsangebote bedarf, so scheint es uns aufgrund dreier Interviews mit primären Analphabetinnen in den Kursen, einer behutsamen Anleitung. Diese Zielgruppe verfügt häufig über schlechte Lernerfahrungen und das Thema Analphabetismus ist häufig mit hoher Scham besetzt. Gleichzeitig sind bei dieser Zielgruppe eine hohe Motivation und großer Wunsch danach vorhanden, selbstständiger zu werden und eine Chance auf Bildung zu erhalten. Das Risiko, nach dem Frauenkurs in eine erneute soziale Isolation zu geraten, ist hier am höchsten, sodass die Vermittlung hier auf den größten Bedarf trifft.

Zusammenführung der Ergebnisse mit Blick auf die Vermittlung in weiterführende Angebote

Wie stark die Vermittlungsfunktion der Frauenkurse funktioniert, ist eine der am schwierigsten zu beantwortenden Fragestellungen der Evaluierung. Dies beruht darauf, dass die vorhandenen Daten dazu eingeschränkt Aussagekraft haben.²⁵

Dennoch lässt sich aufgrund der vorliegenden Daten sagen, dass die Vermittlung nur mit Einschränkung erfüllt wird. Dabei haben sie insbesondere bei jüngeren Teilnehmerinnen die Funktion, Zeiten sinnvoll

²⁵ Die standardisiert abgefragten Einschätzungen der Kursleiterinnen und Kursträger sind subjektiv und beruhen auf zufälliger Information, wobei die positive Information, dass der Übergang einer Teilnehmerin in ein anderes Angebot wahrscheinlich stärker kommuniziert wird als das Ausbleiben eines solchen Übergangs. Die in den Sachberichten von den Kursleiterinnen dokumentierten Daten sind Absichtserklärungen, wobei keine Information darüber vorliegt, ob diese Absichten realisiert werden konnten. In den Fallstudien ergaben die Interviews mit den Trägern, den Teilnehmerinnen und den Kursleiterinnen ein differenzierteres Bild, wobei hier zu berücksichtigen ist, dass hier nur eine eingeschränkte Zahl von Kursleiterinnen und Trägern befragt wurde. Bei den Teilnehmerinnen wurden Personen befragt, die derzeit noch in Frauenkursen sind, sodass sie hypothetische Aussagen über die Vermittlungsfunktion artikulieren konnten. Aufschlussreich waren Interviews mit fünf ehemaligen Teilnehmerinnen, wobei die begrenzte Anzahl dieser ausschließlich russischsprachigen Befragten berücksichtigt werden muss. Weitere Daten unter ehemaligen Teilnehmerinnen bzw. ein echtes Längsschnittdesign, beispielsweise über eine standardisierte Befragung zu Beginn des Programms und ein halbes Jahr danach, ist aus forschungswirtschaftlichen Gründen nicht möglich gewesen und wäre darüber hinaus dem Programmvolumen insgesamt kaum angemessen.

zu überbrücken, in denen ein Besuch am Integrationskurs noch nicht möglich ist. Bei älteren Teilnehmerinnen ist es hingegen sehr aufwändig, diese nachhaltig in andere Angebote, Vereine oder Netzwerke zu vermitteln. Dies bedarf eines systematischen sowie gleichzeitig realistischen Ansatzes, Ressourcen und einem Umfeld, in dem solche Angebote bestehen. Dies ist in den untersuchten Fallstudien nur eingeschränkt der Fall.

Zentrale Ergebnisse:

- Das von den Kursen angestrebte Ziel, die Teilnehmerinnen in andere, weiterführende Angebote zu vermitteln, ist eine der anspruchsvollsten Programzielsetzungen. Dies entspricht der grundsätzlichen Herausforderung, den Schritt aus der Niederschwelligkeit in andere Angebote zu tun.
- Die Frauenkurse erfüllen zum jetzigen Zeitpunkt diese Vermittlungsfunktion nur eingeschränkt.
- Dabei bestehen Unterschiede sowohl zwischen den identifizierten Teilnehmerinnentypen als auch hinsichtlich der Übergänge in die verschiedenen weiterführenden Integrationsangebote.
- Ungefähr ein Drittel der Teilnehmerinnen hat vor der Teilnahme an einem Frauenkurs bereits einen Integrationskurs besucht.
- 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 fehlender Kinderbetreuung (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 mehr da, da das Lerntempo, die Lernkultur und der zeitliche Aufwand nicht ihren Bedarfen entsprechen.
- Bei der Vermittlung in Beratungsstellen, insbesondere bei akuten Bedarfen, erfüllen die Frauenkurse ihre Vermittlungsfunktion.
- Die Vermittlung in andere Freizeit- und Bildungsangebote, die eine kontinuierliche Weiterbildung und soziale Einbindung erlauben, ist hingegen voraussetzungsreicher. Dies betrifft insbesondere die ältere Generation der Teilnehmerinnen und jene mit geringer Schulbildung. Dies bedarf eines systematischen sowie gleichzeitig realistischen Ansatzes, entsprechender Ressourcen und eines Umfelds, in dem solche Angebote bestehen. Dies ist in den untersuchten Fallstudien nur eingeschränkt der Fall.

Kasten 3 – Vermittlungsansatz einer Ausländerbehörde

Unter den befragten Umfeldakteuren befand sich der Vertreter einer Ausländerbehörde. Für diesen Akteur stellen die Frauenkurse ein wichtiges Instrument dar, das die Behörde gezielt nutzt. Sie setzt dabei auf einen systematischen Ansatz zur Begleitung und Unterstützung von Personen im Integrationsprozess.

Dabei setzt die Behörde meist auf den Integrationskurs als das zentrale Instrument. In manchen Fällen werde aber schnell deutlich, dass der Integrationskurs nicht der geeignete Weg sei, um jemanden weiter zu integrieren, da der Kurs aus individuellen Gründen (u. a. Aufgabenpflicht in der Familie, fehlende Lernerfahrungen) nicht leistbar ist.

Dann werde geschaut, welche anderen Angebote bestehen und aktuell für die Person umsetzbar sind. Hier seien die niederschweligen Frauenkurse ein unersetzbares und gutes Instrument zur Förderung vieler Frauen. Dabei verweise die Behörde nicht einfach an einen Träger, sondern rufe selbst an, um sicherzustellen, dass eine Person im Angebot angekommen ist und nicht auf dem Weg verloren gegangen sei. Dieses Nachhalten sei zentral für den Erfolg der Teilnahme.

Im Anschluss an die Frauenkurse wird erneut gemeinsam mit der Migrantin geschaut, welche Anschlussmöglichkeiten es gibt. Hier hat sich in der Erfahrung gezeigt, dass es zentral sei, an die Ressourcen und Interessen der Personen anzuknüpfen und realistische Übergänge anzustreben. Ein Übergang kann die Teilnahme am Integrationskurs sein. Bei einigen Frauen entspricht dies jedoch nicht den persönlichen Möglichkeiten. Hier würde dann nach einem alternativen Angebot in der allgemeinen Trägerszene gesucht. Viele Frauen bringen beispielsweise Handarbeitskenntnisse mit, was genutzt werden kann, um sie in entsprechende Kurse und in Kontakt mit anderen Menschen zu bringen.

Der Interviewpartner gab an, dass dieses Vorgehen nicht typisch für Ausländerbehörden ist, vielmehr stelle seine Behörde eine Ausnahme dar. Häufig sei seinen Kolleginnen und Kollegen in anderen Behörden der niederschwellige Frauenkurs nicht bekannt.

2.2.4 Mechanismen zur Überprüfung 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.

Um diesen Auftrag zu erfüllen, wurden zwei Wege eingeschlagen: Erstens haben wir erfragt, inwiefern bei Trägern, Zentralstellen oder Kursleiterinnen Praktiken bestehen, die anschließende Teilnahme zu dokumentieren oder zu prüfen. Zweitens haben wir basierend auf den gesammelten Erfahrungen in der Evaluierung sozialwissenschaftliche Methoden geprüft, die eine solche Erfassung ermöglichen könnten.

Träger, Kursleiterinnen und Zentralstellen verfügen über keine etablierten, systematischen Mechanismen, um die Vermittlung in weiterführende Angebote zu erfassen. Es bestehen eher informelle Informationsquellen, wie Gespräche im Rahmen von Vernetzungstreffen mit anderen Anbietern, oder durch persönliche Rückmeldungen von Teilnehmerinnen, etwa durch Telefonate oder persönliche Begegnungen.

Träger, die über eigene Integrationskurse verfügen, sind hier mit Blick auf diesen Aspekt im Vorteil, da sie über die Teilnehmendenlisten eine Informationsquelle haben, wie viele ehemalige Frauenkursteilnehmerinnen anschließend einen Integrationskurs des Trägers besuchen. Dies wird jedoch nicht systematisch ausgewertet, sondern dient einem im Rahmen der Fallstudien besuchten Träger, der Frauenkurse u. a. als Sprachkurse auf A1-Niveau vorbereitend für die Integrationskurse ausgestaltet, eher als grobe Orientierung.²⁶

Abfragen im Rahmen weiterführender Maßnahmen, beispielsweise zu Beginn des Integrationskurses, wären mit erheblichem Aufwand verbunden und dadurch erschwert, dass den Kursteilnehmerinnen häufig nicht klar ist, was für einen Kurs sie besuchen. Sie kennen den Kurs als „Orientierung im Stadtteil“, die beispielsweise die AWO Stuttgart anbietet. Aus Einschätzung von Trägern und Kursleiterinnen sind sie selten mit dem Begriff niederschwelliger Frauenkurs, gefördert durch das BAMF, vertraut.

Zentrale Ergebnisse der Analysen sind:

- Träger, Kursleiterinnen und Zentralstellen verfügen über keine etablierten, systematischen Mechanismen, um die Vermittlung in weiterführende Angebote zu erfassen.
- Abfragen im Rahmen weiterführender Maßnahmen, beispielsweise zu Beginn des Integrationskurses, wären mit erheblichem Aufwand verbunden und dadurch erschwert, dass den Kursteilnehmerinnen häufig nicht klar ist, was für einen Kurs sie besuchen.

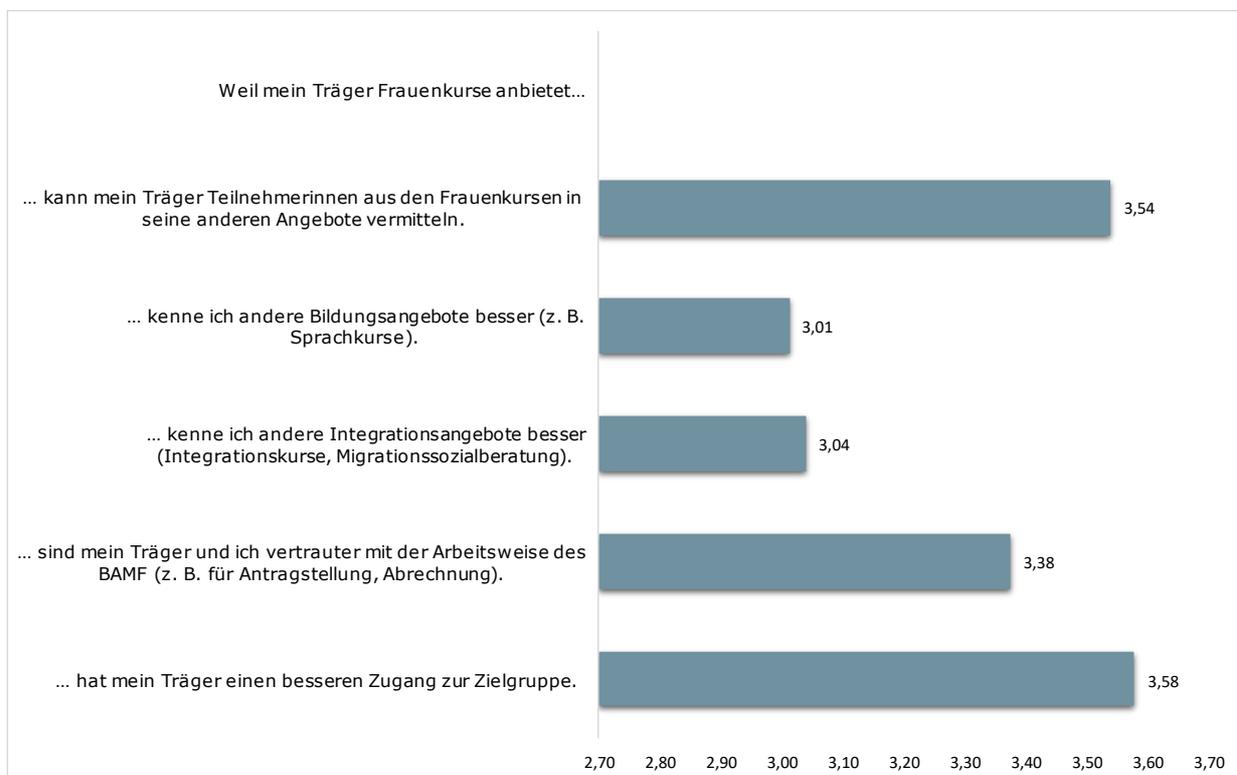
²⁶ Eine Überprüfung mit sozialwissenschaftlichen Methoden über die in der Evaluierung zum Einsatz gekommenen Ansätze hinaus ist möglich, wäre jedoch mit erheblichem Aufwand verbunden. Dazu müsste eine repräsentative Stichprobe unter ehemaligen Teilnehmerinnen, beispielsweise ein halbes Jahr nach Beendigung des Kurses, gezogen werden und die ehemaligen Teilnehmerinnen kontaktiert und befragt werden. Bereits die Ziehung einer Stichprobe wäre aufgrund fehlender Daten eine Herausforderung. Alternativ könnten Stichproben unter den Trägern gezogen werden und Teilnehmerinnen einzelner Kurse nachverfolgt werden. Auch hier wäre der Aufwand, diese zu kontaktieren, erheblich. Grund dafür sind auch Sprachbarrieren, die unter anderem eine Kommunikation per E-Mail wenig realistisch machen.

2.2.5 Stärkung der Träger

Die Evaluierung hat auch die eigenständige Nachhaltigkeit der Kurse auf Trägerebene untersucht. Dabei wurden die fachliche und organisatorische Stärkung der Träger als Wirkungsdimensionen analysiert. Diese Stärkung soll dabei einen Beitrag zum Erhalt der zivilgesellschaftlichen Infrastruktur mit Zugang zur Zielgruppe als Voraussetzung für das Programm der Frauenkurse leisten.

Nach den vorliegenden Daten erlauben die Frauenkurse den Trägern einen besseren Zugang zur Zielgruppe und wirken als Öffentlichkeitsarbeit für den Träger in der schwierig erreichbaren Zielgruppe. Dies zeigt die hohe Zustimmung der Kursleiterinnen zu den entsprechenden Aussagen in der Klassenzimmerbefragung (Weil er Frauenkurse anbietet, ... hat mein Träger einen besseren Zugang zur Zielgruppe; ... kann mein Träger Teilnehmerinnen aus den Frauenkursen in seine anderen Angebote vermitteln). Darüber hinaus besteht auf Seiten des Trägers ein Lerneffekt durch die Frauenkurse, insofern als die Arbeitsweise des BAMF mit Blick auf Abrechnung etc. vertrauter ist (vgl. Abbildung 13).

Abbildung 13 – Wirkungseinschätzungen auf Träger durch die Kursleiterinnen (Mittelwerte 1 = stimme nicht zu, 2 = stimme eher nicht zu, 3 = stimme eher zu, 4 = stimme voll zu; n=69-74)



Quelle: Syspons Klassenzimmerbefragung (2016).

Der Effekt im Sinne einer Öffentlichkeitsarbeit unter einer schwierig erreichbaren Gruppe wird insbesondere daran deutlich, wie die Teilnehmerinnen von den Kursen (und damit von den Trägern) erfahren: durch Mund-zu-Mund-Werbung (vgl. Abbildung 5).

Dabei wird in den geführten Interviews darüber hinaus deutlich, dass das Angebot der Frauenkurse für die Träger eine wichtige Möglichkeit ist, einer Zielgruppe etwas anbieten zu können, für die sonst wenige andere Angebote vorhanden sind.

Zusätzlich wird hervorgehoben, dass die Frauenkurse ein Weg sind, die Zielgruppe näher kennenzulernen, als es beispielsweise in einem Beratungsgespräch möglich wäre. So können Bedarfe, Ressourcen und ggf. auch Problemlagen erst erkannt werden, die in kurzen Gesprächen nicht identifiziert werden können. Damit schafft sich der Träger einen vertieften inhaltlichen Zugang zur Zielgruppe und kann darauf aufbauend weitere Angebote entwickeln.

Darüber hinaus sind ein Teil der Träger Migrantenorganisationen, die durch die Teilnahme am Programm eine Stärkung erfahren. Nach der Analyse der Sachberichte der Freien Träger für das Jahr 2013 waren es 25 Prozent.

Neben diesen positiven Effekten schildern die Träger jedoch auch **mit den Frauenkursen verbundene Herausforderungen** mit Blick auf die finanzielle Ausstattung des Programms. So sind die Kurspauschalen seit langem nicht angepasst worden und bieten für den mit den Frauenkursen verbundenen Verwaltungsaufwand keine Kostendeckung. Die Verwaltungspauschale von 25 Euro sei nicht ausreichend, um Akquise, Vermittlung und Berichtslegung sowie Koordinationsaufgaben abzudecken.

Diese finanzielle Ausstattung (sowie die geringere Kursanzahl in den vergangenen Jahren) haben aus Perspektive von Umfeldakteuren sowie nach Angaben der Zentralstellen zu einem Rückgang der Gesamtzahl von Trägern geführt. Als ein Argument, die Frauenkurse weiterzuführen, führt beispielsweise ein Träger im Interview an, dass sie die letzte Organisation in der mittelgroßen Stadt seien, die diese anbieten. Alle anderen Träger hätten die Teilnahme am Programm beendet. Auf der anderen Seite, argumentiert ein Umfeldakteur, seien somit nur noch die wirklich engagierten Träger im Programm vertreten.

Gleichzeitig führt dies dazu, dass die Träger die Frauenkurse dann durchführen, wenn sie freie Räume haben. So wird bei einer Fallstudie deutlich, dass die Frauenkurse für die Teilnehmerinnen sinnvollerweise am Vormittag durchgeführt werden sollten, da dann die Kinder in der Schule sind. Vormittags werden jedoch Integrationskurse beim Träger angeboten. Frauenkurse würden, so ein Träger, dann in Frage gestellt, wenn andere, besser finanzierte Angebote möglich sind, was derzeit aufgrund der hohen Anzahl von Geflüchteten zunehmend wahrscheinlich sei. Dann würden die Räume für diese Angebote genutzt und die Frauenkurse hätten keine Priorität.

Dabei zeichnet sich bei den Trägern im Rahmen der Fallstudien ein hohes Engagement ab, die Kurse weiterzuführen. Darüber hinaus wird die Kursdurchführung häufig durch die Einbindung von Ehrenamt und Eigenmitteln ergänzt. So bindet ein Träger deutsche Frauen in die Kurse mit ein, die die Teilnahme am Kurs und den dadurch entstehenden Austausch und Informationstransfer als ihr ehrenamtliches Engagement betrachten. Zusätzlich werden in einigen Fällen andere Mittel mobilisiert, um ganzjährig und kontinuierlich Kurse anbieten zu können. Insgesamt zeugt dies von einer hohen Wertschätzung der Frauenkurse auf Seiten der Träger.

Zentrale Ergebnisse der Analysen sind:

- Eine Stärkung der Träger findet durch den verbesserten Zugang zur Zielgruppe statt.
- Zusätzlich stellt das Angebot eine Möglichkeit für die Träger dar, mehr über diese Personengruppe zu erfahren und Angebote bedarfsgerecht gestalten zu können.

2.3 Überprüfung der Stellenpauschale

Auftrag der Evaluierung war es, die Stellenpauschale, welche an die Zentralstellen für die Durchführung des gesamten Antrags- und Abrechnungsverfahrens gezahlt wird, zu überprüfen.

Laut Leistungsbeschreibung nehmen die Zentralstellen von fünf Wohlfahrtsverbänden für das BAMF das „gesamte Antrags- und Abrechnungsverfahren wahr. Dies umfasst u. a. die Entgegennahme, Sichtung und Auswahl der Anträge ihrer Mitglieder und Kooperationspartner auf Kursdurchführung, die Überprüfung der Eignung der Träger, die Bewilligung und verwaltungstechnische Abwicklung der Einzelmaßnahmen und die Sichtung der Einzelverwendungsnachweise bzw. der einzelnen Sachberichte. Hierbei wird seitens der Zentralstellen die Einhaltung der Vorgaben des Frauenkurskonzeptes sichergestellt“ (Leistungsbeschreibung).

Um diesem Auftrag nachzukommen, hat Syspons den Aufwand auf Seiten der fünf Zentralstellen mit Hilfe der Methode des analytischen Schätzverfahrens nach BMI-Organisationshandbuch²⁷ erhoben. Diese **Methodenwahl** ist einerseits in den Vorteilen dieser Erhebungstechnik im Vergleich zum analytischen Berechnungsverfahren begründet. Erstens machte der Untersuchungszeitraum den Einsatz des analytischen Schätzverfahrens notwendig. Denn aufgrund saisonal anfallender Arbeitspakete konnten Aufgaben im Untersuchungszeitraum nicht – wie im Berechnungsverfahren vorgesehen – im Vollzug der Aufgabe erhoben werden.

Zusätzlich erlaubte es das Schätzverfahren, alle bei den fünf Zentralstellen sowie jeweils alle mit der Verwaltung beauftragten Personen in die Analyse einzubeziehen. Dies wäre beim ungleich aufwändigeren Verfahren der Aufwandsberechnung im Rahmen des Budgets nicht möglich gewesen. Angesichts der mitunter divergierenden Aufgabenwahrnehmung zwischen den Zentralstellen konnte so eine valide Datengrundlage gesichert werden.

Beim analytischen Schätzverfahren handelt es sich um eine Erhebung des Ist-Zustandes. Eine Beurteilung, welche Aufgaben mit der Verwaltung und Durchführung der Kurse verbunden sein sollten, ist nicht Teil des Verfahrens, sondern wäre mittels einer Aufgabenkritik zu erstellen.

Im Zuge dieses Verfahrens galt es in **einem ersten Schritt**, den Aufwand der Zentralstellen in Aufgabenbereiche zu gliedern und überschaubare Einzelaufgaben zu identifizieren. Dazu erstellte Syspons einen detaillierten Aufgabenkatalog mit eindeutig abgrenzbaren Einzelaufgaben. Zunächst haben wir basierend auf der Dokumentenanalyse sowie auf explorativen Interviews einen Entwurf erstellt, der durch Interviews mit den Zentralstellen überprüft und im Rahmen eines ganztägigen Workshops mit den Zentralstellen finalisiert wurde (vgl. Abbildung 14).

Der entwickelte Aufgabenkatalog diente in **einem zweiten Schritt** dazu, möglichst präzise Angaben der Bearbeitungszeiten für die einzelnen Aufgaben von den Zentralstellen zu erhalten. Dazu interviewte Syspons die mit den jeweiligen Aufgaben beauftragten Personen vor Ort. Aufgrund der Gliederung in überschaubare Einzelaufgaben ist es dabei den Befragten möglich, die Zeit, die sie für eine Aufgabe aufbringen, realistisch einzuschätzen. Gleichzeitig erlaubt es diese Überschaubarkeit zu prüfen, wie realistisch die Angaben sind und ggf. kritisch nachzufragen.

Zusätzlich haben wir pro Aufgabe einen Aufwandstreiber identifiziert, um eine Berechnung des Gesamtaufwands zu ermöglichen. Dazu wurden zusätzliche Informationsquellen, wie die genauen Anzahlen durchgeführter Kurse und kooperierender Träger erhoben und berücksichtigt. Dabei dokumentierte Syspons, ob die Sachbearbeitung oder die Referentin bzw. der Referent die Aufgabe wahrnimmt.

Im **letzten Schritt** des analytischen Schätzverfahrens wird der Gesamtaufwand berechnet. Grundannahmen und Verfahren des Berechnungsverfahrens werden unten näher dargelegt.

Berechnungsgrundlagen und Vorgehen in der Aufwandsberechnung

Im Folgenden beschreiben wir die zentralen Grundlagen und das Vorgehen in den Berechnungen.

²⁷ BMI/BVA (2015): Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung. Berlin / Köln.

1. Zuerst war es notwendig, einen eindeutigen zeitlichen Bezugsrahmen für die Aufwandserhebung festzulegen. Wir haben dabei das **Förderjahr 2016** zugrunde gelegt, wobei wir davon ausgegangen sind, dass alle zu Jahresbeginn bewilligten Kurse durchgeführt werden. Kursrückgaben und ggf. eine Nachbewilligung in der zweiten Jahreshälfte konnten nicht berücksichtigt werden. Zusätzlich umfasst das zugrunde gelegte Förderjahr 2016 (im folgenden Förderjahr 2016) nur die Trägeranzahl, mit der die Zentralstellen zum Zeitpunkt der Erhebung zusammenarbeiteten. Träger, die im realen Kalenderjahr abspringen oder neu hinzugekommen sind, bleiben unberücksichtigt.

2. Um zu berechnen, wie häufig eine Aufgabe im Förderjahr 2016 anfällt, mussten die Aufwandstreiber identifiziert werden. In der Tätigkeitsanalyse wurde deutlich, dass der Aufwand der Zentralstellen auf **drei unterschiedliche Treiber** zurückzuführen ist:

- Erstens bestehen übergeordnete Aufgaben, die in jedem Jahr der Teilnahme am Zentralstellenverfahren anfallen. Sie sind unabhängig davon, wie viele Kurse eine Zentralstelle durchführt. Darunter fallen Aufgaben wie den Gesamtantrag zu verfassen oder Fortbildungen durchzuführen (**übergeordnete Aufgaben**).
- Zweitens fallen Aufgaben für jeden durchgeführten Kurs an, beispielsweise die Prüfung von Kursanfangsmeldungen und Verwendungsnachweisen (**kursbezogene Aufgaben**).
- Drittens entstehen Aufgaben mit jedem Träger, mit dem eine Zentralstelle zusammenarbeitet. Dazu zählen Aufgaben wie die Antragsbearbeitung oder die Beratung (**trägerbezogene Aufgaben**).

Somit entstehen für die Zentralstellen abhängig von der Kursanzahl sowie der Anzahl beteiligter Träger unterschiedliche Aufwände.

3. Um den Datenschutz zu gewährleisten, konnte die Berechnung für die fünf Zentralstellen nicht jeweils einzeln ausgewiesen werden. Deswegen arbeiteten wir mit **Durchschnittswerten**. Mit Blick auf das Förderjahr 2016 ergibt sich eine durchschnittliche Anzahl von 335 Kursen pro Zentralstelle sowie eine durchschnittliche Anzahl von 36 Trägern pro Zentralstelle.

4. In der Aufwandserhebung haben wir für jede Aufgabe erhoben, wie lange die fünf Zentralstellen für diese Aufgabe im Schnitt benötigen. Die Bearbeitungsdauer kann mitunter zwischen den Zentralstellen differieren. Deswegen haben wir auch hier mit **Durchschnittswerten über die fünf Zentralstellen** hinweg gearbeitet.

5. Für die **Berechnung der Gesamtaufwände** wurde die durchschnittliche Bearbeitungsdauer jeder Aufgabe mit dem Wert des jeweiligen Aufwandstreibers multipliziert, um daraus die Gesamtsumme zu bilden.

6. Der berechnete Gesamtaufwand wurde anschließend in **Vollzeitstellenäquivalente (VZÄ)** umgerechnet. Anhand der vorliegenden Einstufungen des angestellten Personals in den Zentralstellen konnten wir dann die Personalausgaben quantifizieren und diese der Gesamtfördersumme im Förderjahr 2016 gegenüberstellen.

7. Dieses Ergebnis wird abschließend interpretiert und diskutiert.

Ergebnisse der Aufwandserhebung

Die durchschnittliche Zentralstelle führt im Förderjahr 335 Frauenkurse durch und arbeitet dafür mit 36 Trägern zusammen. Für eine in Kurs- und Trägeranzahl durchschnittliche Zentralstelle verteilt sich der Gesamtaufwand wie folgt auf die drei oben dargestellten, nach Treibern gegliederten Aufgabentypen:

- Übergeordnete Aufgaben: 46 Prozent
- Trägerbezogene Aufgaben: 22 Prozent
- Kursbezogene Aufgaben: 33 Prozent

Unter den **übergeordneten Aufgaben** (in Abbildung 14 ersichtlich durch die Fallzahl 1/Jahr, angegeben in Spalte 7) stellt die Konzeption, Vorbereitung und Durchführung der Fortbildung die Aufgabe mit dem größten Aufwand dar (nach der Mitarbeit an der Evaluierung im Jahr 2016).²⁸

Unter den **trägerbezogenen Aufgaben** (in Abbildung 14 ersichtlich durch die Fallzahl 36/Jahr, angegeben in Spalte 7) stellt die Ad-hoc-Beratung der Träger nach Bedarf die Aufgabe mit dem größten Aufwand dar.

Unter den **kursbezogenen Aufgaben** (in Abbildung 14 ersichtlich durch die Fallzahl 335/Jahr, angegeben in Spalte 7) stellt die Prüfung und Erfassung der Verwendungsnachweise die Aufgabe mit dem größten Aufwand dar. Dies ist dabei über die drei Bereiche hinweg die Einzelaufgabe mit dem größten Aufwand.

Zur Erhebung der Daten haben wir die Aufgaben nicht nach Aufgabentreibern, **sondern nach inhaltlichen Zusammenhängen in folgenden Bereiche** gegliedert:

- Verwaltung der laufenden Kurse (in der Tabelle blau unterlegt)
- Kommunikation mit dem BAMF / übergeordnete Verwaltungsaufgaben (in der Tabelle gelb unterlegt)
- Qualitätssicherung der Träger und Kurse (in der Tabelle rot unterlegt)
- Kooperation (in der Tabelle grün unterlegt)
- Öffentlichkeitsarbeit (in der Tabelle rosa unterlegt)

Nach dieser **inhaltlichen, nicht treiberbezogenen Gliederung** entfällt der größte Teil des Aufwands auf die Durchführung und Verwaltung aktuell laufender Kurse (57 Prozent). Hierbei sind die Prüfung der eingehenden Sachberichte, die Ad-hoc-Beratung der Träger sowie die Prüfung und Erfassung der Kursanfangsmeldung die Aufgaben, für die am meisten Aufwand entsteht.

Hinzu kommen die Aufwände, die auf Qualitätssicherung (20 Prozent) und auf die übergeordneten Verwaltungsaufgaben entfallen (16 Prozent). Im Rahmen der übergeordneten Aufgaben entfällt ein relevanter Aufwand auf die Kommunikation mit dem BAMF sowie auf die Erstellung des Jahresberichts. Im Rahmen der Qualitätssicherung ist der meiste Aufwand mit der Durchführung der Fortbildung für die Kursleiterinnen verbunden. Geringe Aufwände entstehen durch Kooperation (4 Prozent) und Öffentlichkeitsarbeit (3 Prozent).

Beispielhaft seien hier einige Spannen der Bearbeitungszeiten genannt. So geben die Zentralstellen für eine Ad-hoc-Beratung eines Trägers eine mittlere Beratungszeit zwischen 100 und 270 Minuten an. Die Bearbeitungszeit für die Prüfung und das Erfassen eines Verwendungsnachweises geben die Zentralstellen mit einer mittleren Bearbeitungsdauer zwischen einer halben Stunde und einer Stunde an. Beratungs- und Nachbesserungsbedarfe in den Verwendungsnachweisen hängen dabei stark von der Erfahrung der Träger ab.

²⁸ Im Rahmen der Erhebung des Ist-Zustandes wurde auch der Aufwand erhoben, der durch die Beteiligung an der Evaluierung 2016 anfällt (rund 50 Stunden). Dies wird ggf. in den kommenden Jahren durch eine eventuell anfallende Weiterentwicklung des Programms basierend auf den Evaluierungsergebnissen kompensiert.

Abbildung 14 – Aufgabenkatalog mit durchschnittlichen Bearbeitungszeiten, basierend auf den Durchschnittswerten für das Förderjahr 2016 (335 Kurse und 36 Träger)²⁹³⁰³¹

Aufgabenbereich	Aufgaben- gruppe	Aufgabe	Mittlere Bearbeitungszeiten in Min			Fälle/ Jahr	Gesamt- zeit/Jahr
			Gesamt- zeit/Fall	Zeit für SB/Fall	Zeit für Ref/Fall		
1 Verwaltung der laufenden Kurse							
1.1 Vorbereitung der Antragsstellung auf Trägerebene							
	1.1.1	Laufende Akquise neuer Träger durch Abstimmung mit u. a. Landesverbänden, Trägerorganisationen, Migrantenorganisationen, Berücksichtigung von Anfragen etc.	1.550	0	1.550	1	1.550
	1.1.2	Verfassen und Versenden der Ausschreibung an alle Träger; Erinnerung an die Frist zur Einreichung der Anträge	256	41	215	1	256
	1.1.3	Beratung der Träger bezüglich der Anträge	7,86	2,82	5,05	36	283
	1.1.4	Prüfung und Korrektur der Anträge	21,16	7,05	14,11	36	762
	1.1.5	Erfassung korrekter Anträge in Übersichten für den Gesamtantrag	7,52	4,70	2,82	36	271
	1.1.6	Rundschreiben an Träger zum vorzeitigen Maßnahmenbeginn	33	12	21	1	33
1.2 Kursverteilung nach der Bewilligung							
	1.2.1	Prüfung des Bewilligungsbescheides	219	84	135	1	219
	1.2.2	Entscheidung über die Verteilung der Kurse nach bestimmten Kriterien	158	37	121	1	158
	1.2.3	Mitteilung an die Träger über Anzahl bewilligter und nicht bewilligter Kurse	2	1	1	36	72
1.3 Initiierung der Durchführung der Seminarmaßnahmen							
	1.3.1	Erstellung eines für das jeweilige Jahr gültigen E-Mail-Vertellers für Rundschreiben	42	7	35	1	42
	1.3.2	Anschreiben (Bewilligungsbescheid beim IB) mit aktualisierten Dokumenten / Vorlagen des BAMF und weiteren wichtigen Informationen oder Änderungen	115	20	95	1	115
	1.3.3	Hochladen der Vorlagen und Erläuterungen im internen Bereich der Homepage / Intranet	6	6	0	1	6
	1.3.4	Erstellung der Durchführungsliste über beginnende Kurse	42	14	28	1	42
	1.3.5	Weiterleitungsverträge	38,60	15,20	23,40	36	1.390
	1.3.6	Prüfung und Erfassung der Kursanfangsmeldung	10,31	4,17	6,14	335	3.455
	1.3.7	Rückmeldung der vergebenen Kursnummer an die Träger	2	0	2	335	670
	1.3.8	Erneute Abfrage bei den Trägern, ob sie Kurse durchführen, und Ergänzungsverträge	6,35	1,00	5,36	36	229
	1.3.9	Ad-hoc-Beratung der Träger nach Bedarf	161,71	23,57	138,14	36	5.822
	1.3.10	Trägerprüfung durch den Regionalkoordinator	532	332	200	1	532
1.4 Neuverteilung bewilligter, aber nicht durchgeführter Kurse							
	1.4.1	Neuverteilung bewilligter, aber nicht durchgeführter Kurse	60,05	7,77	52,28	36	2.162
1.5 Steuerung der Durchführung der Kurse							
	1.5.1	Anforderung der Verwendungsnachweise für bereits beendete Maßnahmen, für die noch keine Unterlagen vorliegen	0,61	0,33	0,28	335	206
	1.5.2	Prüfung und Erfassen der eingehenden Verwendungsnachweise	40,48	18,28	22,19	335	13.559
1.6 Weiterleitung der Mittel an die Träger							
	1.6.1	Erstellung der Anweisung und Überweisung der Fördermittel an die Träger	44,12	30,36	13,76	36	1.588
2 BAMF / Übergeordnete Verwaltung							
2.1 Gesamtantragsstellung an das BAMF							
	2.1.1	Gesamtantragsstellung	288	124	164	1	288
2.2 Kursanfangsmeldungen							
	2.2.1	Versand der Kursanfangsmeldungen an das BAMF	180	60	120	1	180
	2.2.2	Mitteilung an das BAMF über Stornierungen oder Änderungen der Themen	0,45	0,06	0,40	335	152
2.3 Mittelanforderung an das BAMF							
	2.3.1	Berechnung des Mittelbedarfs, Anforderung und Rückzahlung der Mittel	559	379	180	1	559
2.4 Erstellung des Gesamtberichtes (bis zum 30.6. des Folgejahres)							
	2.4.1	Erstellung des zahlenmäßigen Nachweises, Ablage von Unterlagen, die vorgehalten werden müssen bzw. Kostenaufstellung für das BAMF	3,20	2,00	1,20	335	1.072
	2.4.2	Aufstellung über Mittelweiterleitung, Verwendungsnachweise, Personalkosten (inkl. Stellenbeschreibung)	148	90	58	1	148
	2.4.3	Verwendungsnachweise für Fortbildungskosten (Honorar(-vertrag) des Dozenten, Übernachtungskosten, Reisekosten), Ablaufplan der Fortbildung, Teilnehmerinnenliste	306	138	168	1	306
	2.4.4	Darstellung der statistischen Daten für den Gesamtbericht	110	56	54	1	110
	2.4.5	Auswahl von Fotos und positiver Beispiele (Erfolgsgeschichten)	176	8	168	1	176
	2.4.6	Textliche Darstellung und Analyse der Daten für den inhaltlichen Teil (inkl. Prüfung durch innere Revision)	1.696	0	1.696	1	1.696
2.5 Zusammenarbeit und Informationsaustausch mit dem BAMF							
	2.5.1	Zusammenarbeit/Informationsaustausch mit dem BAMF	1.928	0	1.928	1	1.928
	2.5.2	Mitarbeit bei der Evaluierung (nur 2016)	2.940	96	2.844	1	2.940
3 Qualitätssicherung der Träger und Kurse							
3.1 Fortbildung der Kursleiterinnen							
	3.1.1	Organisationale Vorbereitung der Fortbildung	1.878	360	1.518	1	1.878
	3.1.2	Festlegung des Themas, Konzeption, Suche der Referentinnen, Programmerstellung, ggf. Weiterentwicklung bestehender Weiterbildungskonzepte	2.644	0	2.644	1	2.644
	3.1.3	Durchführung der Fortbildung	2.272	360	1.912	1	2.272
	3.1.4	Auswertung der Fortbildung	243	54	189	1	243
	3.1.5	Prüfung der Abrechnungen	884	386	498	1	884
3.2 Begleitung der Träger							
	3.2.1	Interner Austausch mit Kolleg/innen als Informationsquelle über spezifische Träger	286	0	286	1	286
	3.2.2	Erstellung regelmäßiger Rundschreiben an die Kurskoordinator/innen der Träger	156	48	108	1	156
	3.2.3	Angemeldeter Träger- und Kursbesuch vor Ort einschließlich Dokumentation	696	0	696	1	696
3.3 Weiterentwicklung der Kurse (ggf. Mitarbeit an Neukonzeption nach Evaluierung)							
	3.3.1	Treffen und Abstimmung mit Frauenkursträgern	580	0	580	1	580
	3.3.2	Treffen und Abstimmung mit anderen Zentralstellen	1.427	0	1.427	1	1.427
	3.3.3	Überarbeitung der Arbeitshilfen/ Leitfäden	572	0	572	1	572
4 Kooperation							
4.1 Kooperation mit internen Akteuren							
	4.1.1	Interne Abstimmung mit Finanzbuchhaltung und ggf. Sachbearbeitung	776	344	432	1	776
	4.1.2	Erfahrungsaustausch mit Kolleg/innen aus anderen Bundesprogrammen, Geschäftsfeldern und Projekten	436	0	436	1	436
	4.1.3	Teilnahme an internen Sitzungen / Gremien	480	0	480	1	480
4.2 Kooperation mit externen Akteuren							
	4.2.1	Gremienarbeit	432	0	432	1	432
5 Öffentlichkeitsarbeit							
	5.1.1	Öffentlichkeitsarbeit	1.470	0	1.470	1	1.470
Summe:							58.208

Wie aus Abbildung 14 ersichtlich ist, ergibt sich aus der **Summe aller Einzelaufgaben** ein **durchschnittlicher Gesamtaufwand** für eine in Kurs- und Trägeranzahl durchschnittliche Zentralstelle von 58.208 Minuten. Dies entspricht drei Fünftel Vollzeitäquivalenten (VZÄ) pro Zentralstelle bzw. drei VZÄ für fünf Zentralstellen.

Die drei VZÄ teilen sich sowohl auf Sachbearbeitung als auch auf Referententätigkeiten. Die Analyse der Ist-Situation zeigte dabei, dass über alle Zentralstellen hinweg durchschnittlich rund ein Drittel des Aufwandes auf die Sachbearbeitung (0,98 VZÄ) und rund zwei Drittel auf die Referentinnen und Referenten (2,02 VZÄ) entfallen.

Um die Personalkosten quantifizieren zu können, haben wir bei den Zentralstellen³² die Eingruppierungen der mit der Verwaltung der Frauenkurse beauftragten Personen erfragt. Grundlage für die Berechnung stellt die Personalkostentabelle des BAMF für die Berechnung der Personalkostensätze 2016 dar.³³ Dabei ergibt sich eine mittlere Eingruppierung von E09a für die Referententätigkeit und E05 für die Sachbearbeitung. Zum Bruttogehalt kommen Kosten im Rahmen von Sozialversicherung, Sachkostenpauschale, Gemeinkosten und Personalnebenkosten hinzu.

Tabelle 4 – Berechnung der Personalkosten (basierend auf der Personalkostentabelle des BAMF für die Berechnung der Personalkostensätze 2016)

	Referent/in (E09a, Kosten bezogen auf eine Stelle)	Sachbearbeitung (E05, Kosten bezogen auf eine Stelle)	Summe für 3,00 VZÄ (Summe von 2,02 Referentenstellen sowie 0,98 Sachbearbeitungsstellen)
Bruttogehalt	43.542 Euro	34.640 Euro	121.902 Euro
Sozialversicherungen	13.443 Euro	10.005 Euro	36.960 Euro
Sachkostenpauschale	11.700 Euro	11.700 Euro	35.100 Euro
Gemeinkosten	13.063 Euro	10.392 Euro	36.571 Euro
Personalnebenkosten	650 Euro	650 Euro	1.950 Euro
Gesamtpersonalkosten	82.398 Euro	67.387 Euro	232.483 Euro

Wie in Tabelle 4 dargestellt, ergeben sich basierend auf diesen Berechnungsgrundlagen Kosten auf Seiten der fünf Zentralstellen von insgesamt 232.483 Euro.

Die erstatteten Kosten, die das BAMF nach der aktuellen Berechnungsformel von 15 Prozent der Fördermittel pro Kurs (550 Euro) an die Zentralstellen zahlt, beläuft sich im Förderjahr mit 1.674 Kursen auf eine Summe von 138.105 Euro. Die Differenz zwischen berechneten Gesamtpersonalkosten und erstatteten Kosten beträgt somit 94.378 Euro.

Vor der Reduzierung der Fördermittel belief sich die Stellenpauschale auf 33 Prozent der Fördermittel. Demnach hätte sich die Fördersumme für das berücksichtigte Förderjahr 2016 insgesamt auf 303.831 Euro belaufen. Damit liegt sie über den in der Evaluierung verifizierten Aufwänden.

Dabei ist an dieser Stelle auf verschiedene Einschränkungen der errechneten Aufwände hinzuweisen. So besteht unter den Zentralstellen eine erhebliche Heterogenität. Dies betrifft folgende Aspekte der Durchführung, die jeweils zu Konsequenzen in den Aufwänden führen:

²⁹ Die mittleren Bearbeitungszeiten sind aus Gründen der Übersichtlichkeit auf maximal zwei Nachkommastellen gerundet. Für die Berechnung der Gesamtzeiten wurden die exakten Werten genutzt.

³⁰ Einzelne Aufgaben (z. B. 1.3.7 Rückmeldung der vergebenen Kursnummern an die Träger) werden nicht von allen Zentralstellen ausgeführt. Um die mittlere Bearbeitungszeit über alle Zentralstellen hinweg nicht zu verzerren, werden diese Zeiten anteilig berichtet (z. B. 40 Prozent des erhobenen Wertes, wenn 2 der 5 Zentralstellen diese Aufgabe ausführen). Die tatsächliche Bearbeitungszeit für diese Aufgabe ist entsprechend höher als sie in der Tabelle vermerkt ist.

³¹ Einzelne Aufgaben (z. B. 1.5.1 Anforderung der Verwendungsnachweise für bereits beendete Maßnahmen, für die noch keine Unterlagen vorliegen) sind nur für einen Teil der Aufwandstreiber (z. B. Anzahl der Kurse) relevant. Auch hier werden Zeiten anteilig berichtet (z. B. 50 Prozent, wenn für die Hälfte der Kurse Unterlagen gesondert angefordert werden müssen), um die Aufwandstreiber konstant zu halten.

³² Vier Zentralstellen gaben Auskunft.

³³ BMF-Personalkostensätze in der Bundesverwaltung für Kostenberechnungen/Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (2016). Grundlage sind die Sätze für nachgeordnete Bundesbehörden.

- Die Zentralstellen unterscheiden sich in der Anzahl durchgeführter Kurse erheblich (für das betrachtete Förderjahr lag die Spanne zwischen 140 bis 540 Kursen). Dies hat Auswirkungen auf die Aufwände: So vergrößert sich der Anteil, den die übergeordneten Aufgaben ausmachen, je kleiner die Kursanzahl wird. Damit wird auch der Anteil an Aufgaben größer, die von Referenten wahrgenommen werden. Die Aufgaben, die von der Sachbearbeitung ausgeführt werden, werden entsprechend anteilig geringer.
- Die Zentralstellen arbeiten mit einer unterschiedlichen Anzahl von Trägern zusammen und wechseln diese unterschiedlich oft. Manche Zentralstellen arbeiten mit stabilen und weitgehend kontinuierlich an den Frauenkursen beteiligten Mitgliedsorganisationen, andere arbeiten mit Partnern zusammen. Manche Zentralstellen legen Wert auf eine Fluktuation unter den Trägern, um neue Träger in der Durchführung niederschwelliger Angebote zu schulen. Andere Zentralstellen legen stärkeren Wert auf Kontinuität. Dementsprechend variieren die Aufwände für u. a. Trägerakquise und -beratung erheblich. So fallen mit einem neuen Träger knapp sechs Stunden trägerbezogene Aufgaben an (im Vergleich: Für einen neuen Kurs fällt knapp eine Stunde für kursbezogene Aufgaben an).
- Darüber hinaus arbeiten die Zentralstellen mit unterschiedlich großen Trägern zusammen, die eine unterschiedliche Anzahl an Kursen durchführen. Auch dies hat Konsequenzen für die entstehenden Aufwände: Arbeitet eine Zentralstelle vorwiegend mit Trägern zusammen, die viele Kurse durchführen, fallen die trägerbezogenen Aufgaben weniger stark ins Gewicht. Arbeitet eine Zentralstelle hingegen eher mit Trägern zusammen, die wenige Kurse anbieten, so machen die trägerbezogenen Aufgaben einen größeren Anteil der Aufwände aus. Die dargelegte Berechnung geht von dem im betrachteten Förderjahr vom durchschnittlichen Kurs-Träger-Verhältnis unter den Zentralstellen aus, der bei 9,35 Kursen pro Träger liegt.
- Die Zentralstellen nehmen in unterschiedlichem Umfang, auch variierend nach Jahren, Aufgaben im Rahmen der Qualitätssicherung wahr. Dazu zählen Träger- und Kursbesuche vor Ort sowie Fortbildungsangebote für die Kursleiterinnen. Dies ist abhängig von Prioritäten und zur Verfügung stehenden Ressourcen der Zentralstelle. Damit variiert auch in diesem Bereich der erhobene Aufwand zwischen den Zentralstellen.
- Darüber hinaus wurden zwischen Zentralstellen für die gleichen Aufgaben teils Unterschiede in den Bearbeitungszeiten deutlich. Dies kann einerseits auf die beschriebenen Faktoren wie unterschiedliche Trägerfluktuation sowie Prioritäten im Haus etc. zurückzuführen sein. Andererseits können hier unterschiedliche Verwaltungspraxen und genutzte Technologien zum Tragen kommen.

Diese Heterogenität gilt es mit Blick auf die hier präsentierten Ergebnisse und den berechneten Gesamtaufwand zu berücksichtigen. Die Berechnung des Gesamtaufwands erfolgte, hier im Überblick dargestellt, basierend auf den Mittelwerten:

- der Anzahl an Trägern,
- der Anzahl an Kursen,
- des Träger-Kurs-Verhältnisses,
- der Anteile der Tätigkeiten, die durch Referenten bzw. die Sachbearbeitung wahrgenommen werden, sowie
- der Bearbeitungszeiten.

Die errechneten Aufwände bilden somit die Aufwände im Durchschnitt ab, wobei die Zentralstellen untereinander aufgrund der oben geschilderten Faktoren stark differieren können.

Diskussion der Ergebnisse und Erläuterung der Empfehlung

Nach der dargelegten Analyse entspricht der berechnete durchschnittliche Gesamtaufwand nicht den vom BAMF derzeit bzw. ursprünglich erstatteten Kosten. Um die bemessenen Aufwände bei den Zentralstellen vollständig zu erstatten, müsste die Fördersumme 25 Prozent der Fördermittel betragen, wobei zu berücksichtigen ist, dass die Aufwandsbemessung auf Durchschnittswerten der Zentralstellen beruht, darunter einer durchschnittlichen Kurs- und Trägeranzahl und einem durchschnittlichen Kurs-

Träger-Verhältnis, einer durchschnittlichen Bearbeitungsverteilung durch Referenten- bzw. Sachbearbeitungen sowie durchschnittlichen Bearbeitungszeiten.

Eine entsprechende Anpassung der Fördersumme würde somit den im Durchschnitt bei einer Zentralstelle anfallenden Aufwand für das betrachtete Förderjahr 2016 erstatten. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass der derzeitige Fördermechanismus ausschließlich die Kursanzahl als Aufwandstreiber berücksichtigt. Da die Zentralstellen allerdings nicht nur kursbezogene, sondern auch trägerbezogene und übergeordnete Aufgaben wahrnehmen, können Effekte der *Economy of Scale* eintreten. Vereinfacht bedeutet dies, dass es aufgrund des Fördermechanismus für eine Organisation – aus der Perspektive der reinen Einnahmenmaximierung – sinnvoll wäre, möglichst viele Kurse mit möglichst wenigen Trägern anzubieten.

So ist davon auszugehen, dass bei Zentralstellen, die viele Kurse mit wenigen Trägern durchführen, der Anteil, den die übergeordneten und trägerbezogenen Aufgaben am Gesamtaufwand ausmachen, sinkt. Hingegen fallen bei Zentralstellen, die weniger Kurse anbieten bzw. ein niedrigeres Träger-Kurs-Verhältnis haben, die übergeordneten Aufgaben stärker ins Gewicht, das heißt, sie machen einen größeren Anteil der Gesamtaufwände aus. Aufgrund dieses Effekts könnte das Risiko entstehen, dass Zentralstellen und Träger mit kleinerer Kursanzahl nicht im Programm gehalten werden können.

Dies wiederum könnte Auswirkungen auf die Erreichung der Zielgruppe haben, da die Vielfalt der Träger und der Zentralstellen sicherstellt, dass die schwierig zu erreichende Zielgruppe auf unterschiedlichen Wegen angesprochen wird. Fallen beispielsweise kleinere Träger verstärkt aus dem Programm, so könnte sich dies auf die Angebotsversorgung im ländlichen Raum auswirken, wo teils keine größeren Träger aktiv sind.

Mit Blick auf die Vielfalt unter den Zentralstellen weisen die im Rahmen der Klassenzimmerbefragung erhobenen Daten darauf hin, dass diese die unterschiedlichen Zielgruppen verstärkt erreichen. So unterscheiden sich die durch die Zentralstellen erreichten Frauen u. a. mit Blick auf Alter, Dauer der Schulbildung und Aufenthaltsdauer in Deutschland.

Neben der Frage, ob die Zentralstellen mit weniger Kursen im Programm gehalten werden können, gilt es, die Frage der für die übergeordneten Aufgaben zur Verfügung stehenden Ressourcen zu adressieren. So könnten die dargestellten Effekte des Fördermechanismus dazu führen, dass übergeordnete Aufgaben ggf. von Zentralstellen mit weniger Kursen weniger Ressourcen zugeordnet werden können als bei Zentralstellen mit mehr Kursen.

Deswegen empfehlen wir dem BAMF zu prüfen, ob ein Fördermechanismus, der einzig die Kursanzahl berücksichtigt, zielführend ist. Dabei sollte die Angemessenheit der Verwaltungskostenpauschale nicht ausschließlich als rein wirtschaftliche, im Sinne der verbundenen Aufwände und Kosten, sondern insbesondere auch als eine politische Frage betrachtet werden, die den Anspruch an Qualität und Zielerreichung der Kurse mit in Betracht nehmen muss. Aus unserer Sicht gilt es dabei insbesondere die Frage aufzuwerfen, ob Zentralstellen, die viele Kurse anbieten, durch diesen Mechanismus eine stärkere Kostenerstattung erfahren als Zentralstellen, die wenige Kurse durchführen bzw. mit vielen Trägern zusammenarbeiten oder ein niedriges Träger-Kurs-Verhältnis aufweisen.

Zusätzlich empfehlen wir dem BAMF, eine politische Priorisierung durchzuführen. Dies betrifft einerseits die Bedeutung, die es übergeordneten, fachlich-konzeptionellen Aufgaben, darunter der Qualitätssicherung und Fortbildung, in der Förderung zuweisen will. Andererseits gilt dies mit Blick auf die Bedeutung der Zentralstellen- und Trägervielfalt im Programm und der Teilnahme von Zentralstellen bzw. Trägern mit einer geringeren Kursanzahl.

Dabei ist aus Sicht der Evaluierung eine angemessene Balance von Zentralstellen- und Trägervielfalt, Zielerreichung, flächendeckender Qualitätssicherung und einer Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung sowie möglichst großen Teilnehmerinnenanzahl anzustreben.

Basierend auf diesen Priorisierungen kann die Höhe und Art des Fördermechanismus beibehalten oder ggf. angepasst werden. Sollte eine Anpassung gewünscht sein, so könnte sich eine Förderung anbieten, die sich aus einer Pauschale für übergeordnete Aufgaben sowie einer Kurspauschale zusammensetzt.

Wenn gewünscht, könnte darüber hinaus in den Fördermechanismus ein durchschnittliches Verhältnis von Kursanzahl pro Träger berücksichtigt werden. Mit einem derart angepassten Fördermechanismus würde zudem eine gute Grundlage für einen wirtschaftlichen Ausbau des Programms gelegt, falls das BAMF dies in den kommenden Jahren beabsichtigt.

Mögliche vertiefende Betrachtungen

Neben der Frage, ob der aktuelle Fördermechanismus der Programmrealität gerecht wird, erlauben die Ergebnisse der Aufwandserhebung weitere vertiefende Betrachtungen.

So erlaubt es der erstellte Aufgabenkatalog dem BAMF zu reflektieren, wie die Aufgaben in der Verwaltung und Durchführung der Kurse derzeit gestaltet sind und ob einzelne Aufgabenblöcke aus Sicht des BAMF priorisiert werden sollen.

Darüber hinaus bestehen zwischen den Zentralstellen in der Durchführung von Aufgaben große Unterschiede, was die aufgewendete Dauer betrifft. Unterschiede können auf unterschiedliche Verwaltungspraxen, Einsatz von Technologien etc. zurückzuführen sein. So gibt es hier ggf. die Chance, gute Verwaltungspraxen zu identifizieren und zu transferieren.

Kasten 4 – Einbettung der Stellenpauschale in die Gesamtfinanzierung

Das BAMF fördert einen niederschweligen Frauenkurs mit einer Summe von bis zu 550 Euro. Im Rahmen dieser Summe können die Träger folgende Ausgaben abrechnen:

- Honorare oder Personalkosten für die Kursleitung und -begleitung
- Miete
- Verwaltung (kann alternativ mit Verwaltungskostenpauschale von 25 Euro pro Frauenkurs in Ansatz gebracht werden)
- Technik
- Exkursionen bis zu einer Höhe von höchstens 150 Euro
- Kursbezogene Unterlagen und Material (diese können auch pauschal mit 60 Euro pro Kurs s in Ansatz gebracht werden)
- Kinderbetreuung

In der Regel nutzen die Träger die Möglichkeit, Verwaltung und Material pauschal abzurechnen, sodass für das Honorar der Kursleiterinnen maximal 465 Euro verbleiben, was einem Satz pro Unterrichtsstunde einschließlich Vor- und Nachbereitungszeiten ungefähr 23 Euro entspricht. Wenn Kosten für die Kinderbetreuung und Exkursionen abgerechnet werden, verringert sich dieser Satz entsprechend. Unserer Information nach ist ein Honorar in Höhe von gut 300 Euro für die Tätigkeit als Kursleiterin und damit ein Satz um die 15 Euro üblich.

Zur Förderung der Kurse kommt für solche Kurse, die von den Zentralstellen verwaltet und durchgeführt werden, die Stellenpauschale für die Zentralstellen hinzu. Diese lag bis einschließlich 2013 in Höhe von 0,5 Personalstellen (davon maximal eine Stelle nach TVöD-Entgeltgruppe 9) für die Abwicklung von jeweils 100 Kursen. Der Bundesrechnungshof (BRH) hat diesbezüglich eine Neuberechnung der Pauschale gefordert. Er argumentiert hierbei mit der seit der Einführung der Pauschale veränderten Büro- und Kommunikationstechnik. Bislang entfiel durchschnittlich ein Drittel der Fördermittel auf die Stellenpauschale. In den Jahren 2014 bis 2016 wurde die Höhe dieser Pauschale wegen der allgemeinen Mittelkürzungen ausnahmsweise auf 15 Prozent der Fördermittel begrenzt.

Zentrale Ergebnisse:

- Der erhobene durchschnittliche Aufwand pro Zentralstelle wird derzeit durch die Förderpauschale nicht vollständig erstattet.
- Die Beurteilung, wie umfassend die Kosten derzeit erstattet werden sollen, hing von Priorisierungen 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.
- Dabei wird in der Analyse deutlich, dass in der Kursverwaltung neben der Kursanzahl auch die Trägeranzahl sowie übergeordnete Aufgaben als Aufwandstreiber wirken. Der Fördermechanismus berücksichtigt derzeit ausschließlich die Kursanzahl als Aufwandstreiber. Dies wirkt sich für die Zentralstellen, abhängig davon, ob sie wenige oder viele Kurse durchführen, unterschiedlich aus.

3. Empfehlungen und Ausblick

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

1. **Frauenkurse fortführen:** Die niederschweligen 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 niederschweligen 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 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 fördermöglichen Stundenanzahl über die derzeitigen 100 Stunden hinaus möglich und zielführend ist. Gegebenenfalls kann diese Erhöhung der Stundenanzahl 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 niederschweligen Kurse mit einer Reihe pädagogischer Herausforderungen konfrontiert sind. Dabei stellen die Frauenkurse für einige Kursleiterinnen einen niederschweligen 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 sichtbarer 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.

Ausblick

Wie sich die künftige Migration in ihrer Quantität gestalten wird, unterliegt vielen, schwierig einschätzbaren Entwicklungen. Dennoch ist absehbar, dass Einwanderung nach Deutschland, derzeit insbesondere in Form von Fluchtmigration, und die Integration von Neuzugewanderten auch in den nächsten Jahren nicht an Relevanz verlieren wird.

Damit gewinnt die Zielgruppe der niederschweligen Frauenkurse insgesamt an Bedeutung und es ist anzunehmen, dass die Nachfrage an den Frauenkursen weiterhin hoch bleiben wird. Darüber hinaus werden verschiedene Teilzielgruppen, an die sich das Frauenkursangebot insbesondere richtet, wachsen, darunter Frauen aus muslimisch geprägten Ländern. Gleichzeitig gibt es Hinweise darauf, dass neben einem gut qualifizierten Teil von Asylsuchenden ein nicht unerheblicher Teil über wenig bis keine Schulbildung verfügt. So ergab eine Analyse der formalen Bildung von Asylsuchenden aus sechs wichtigen

Herkunftsstaaten, dass 16 Prozent über keine und sieben Prozent bis zu vier Jahre Schulbildung verfügen.³⁴

Gleichzeitig weisen Studien in Deutschland darauf hin, dass Menschen mit Migrationshintergrund überdurchschnittlich stark von funktionalem Analphabetismus sowie geringer Grundbildung betroffen sind. Nach der zentralen Studie zum Thema liegt der Analphabetismus unter Personen, die Deutsch als zweite Sprache erlernt haben, bei rund 40 Prozent und deutlich über dem Anteil von Personen deutscher Muttersprache.³⁵ Dabei zeigen sich Schnittstellen zur Zielgruppe der Frauenkurse, die in Teilen über wenig Grundbildung verfügt.³⁶

Vor diesem Hintergrund zeichnet sich ein weiterer Bedarf an dem flexiblen, alltagsorientierten Instrument der Frauenkurse ab. Gleichzeitig zeigt der hohe Anteil an syrischen Frauen in den Kursen in der ersten Hälfte 2016, wie ihn die Evaluierung identifizieren konnte, dass es den Frauenkursen rasch gelingt, neue Zielgruppen anzusprechen, zu erreichen und in die Angebote zu integrieren.

In den Fallstudien wird dabei vereinzelt die Frage gestellt, warum die Ehemänner der Teilnehmerinnen nicht ähnliche Angebote wie die Frauenkurse nutzen könnten. Vorstöße zur Etablierung von „Männerkursen“ sind dem Programm der Frauenkurse nicht unbekannt. Beeinflusst sind diese durch aktuelle Debatten der Genderforschung unter dem Titel der Gendertransformation. Diese Ansätze betonen, dass es gelte, Rollenvorstellungen nicht nur bei Frauen, sondern auch bei Männern zu hinterfragen. Handlungsspielräume sollen demnach sowohl für Frauen als auch Männer erweitert werden und auf beiden Seiten sollte eine kritische Auseinandersetzung mit Genderstereotypen stattfinden. Ein Argument für diese Sichtweise ist dabei, dass ohne eine Emanzipation des Mannes die Emanzipation der Frau zwingendermaßen auf halber Strecke stehen bleiben müsse.

Vor dem Hintergrund der Geschehnisse in der Silvesternacht in Köln und der dadurch ausgelösten öffentlichen Debatte gewinnen diese Vorstöße an Relevanz. Dabei könnte das Grundkonzept mit den Prinzipien der Niederschwelligkeit und Flexibilität der Frauenkurse für die Entwicklung von Männerkursen eine gute Basis für eine Konzeptentwicklung darstellen.

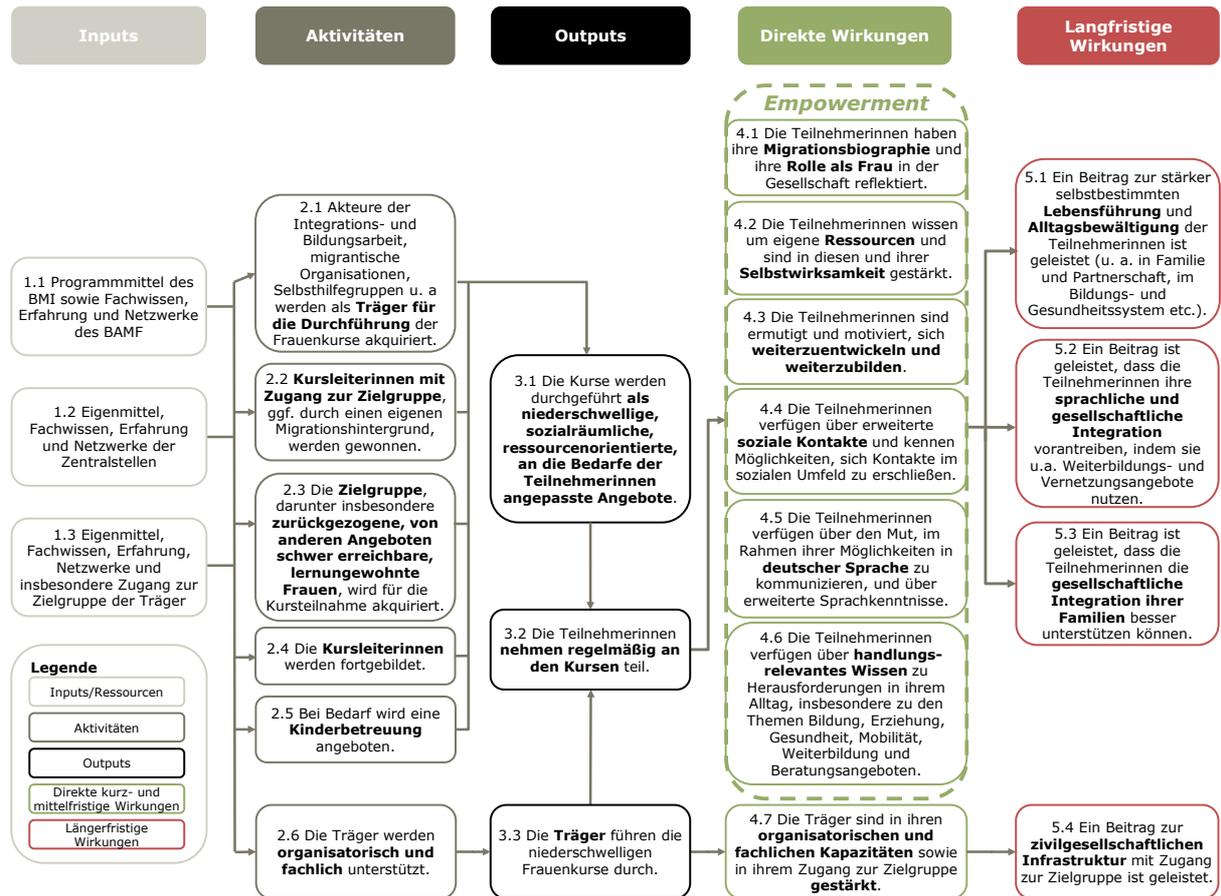
³⁴ Vgl. Worbs, Susanne / Bund, Eva (2016): Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge in Deutschland. Qualifikationsstruktur, Arbeitsmarktteilnahme und Zukunftsorientierungen. Kurzanalysen des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge. Ausgabe 1/2016. Nürnberg.

³⁵ Grotlüschen, Anke / Riekman, Wibke / Buddeberg, Klaus (2012): Hauptergebnisse der leo. – Level-One Studie. In: Grotlüschen, Anke / Riekman, Wibke (Hrsg.): Funktionaler Analphabetismus in Deutschland. Münster u. a. O.: Waxmann.

³⁶ Das BMBF und seine Partner definieren Grundbildung in der nationalen Strategie für Alphabetisierung und Grundbildung Erwachsener (2012–2016) wie folgt: „Der Begriff der Grundbildung bezeichnet hier Kompetenzen in den Grunddimensionen kultureller und gesellschaftlicher Teilhabe, wie: Rechenfähigkeit (Numeracy), Grundfähigkeiten im IT-Bereich (Computer Literacy), Gesundheitsbildung (Health Literacy), Finanzielle Grundbildung (Financial Literacy), Soziale Grundkompetenzen (Social Literacy). Grundbildung orientiert sich somit an der Anwendungspraxis von Schriftsprachlichkeit im beruflichen und gesellschaftlichen Alltag.“ Deutlich werden inhaltliche Schnittflächen zu den Themen der Frauenkurse.

Anhang

Wirkungsgefüge



Methoden

Kontributionsanalyse

Der Bundesrechnungshof (BRH) wirft, neben vielen anderen, die Frage nach dem kausalen Zusammenhang zwischen Intervention (in diesem Fall der Frauenkurs) und der angestrebten Wirkung auf. So identifiziert der BRH ein Spannungsfeld: So werde einerseits die Anforderung an die Verwaltung herangezogen, kausale Beziehungen zwischen Maßnahmen und Wirkungen herzustellen. Andererseits bleibe die Frage „wie die geförderte Kausalität festgestellt werden kann“³⁷ offen. Der BRH empfiehlt, vergleichende Analysen durchzuführen, im Sinne von Vergleichsgruppen- oder Kontrollgruppendesigns.

Damit greift der BRH eine Fragestellung auf, die in der Evaluationswissenschaft und -praxis intensiv diskutiert wird. So ist umstritten, inwieweit Wirkungen besser durch **Attribution oder Kontribution** nachgewiesen werden sollten. Der Ansatz der Attribution beinhaltet einen kausalen Anspruch darauf, inwieweit eine Intervention als Ursache für eine beobachtete Wirkung betrachtet werden kann und wie viel dieser beobachteten Wirkung auf die Intervention zurückführbar ist.

Der Ansatz der Kontribution im Gegensatz trifft nur Aussagen darüber, inwieweit und wie eine Intervention zur beobachteten Wirkung beigetragen hat. Hierzu greift dieser Ansatz auf ein Wirkungsgefüge

³⁷ Der Präsident des BRH als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Hg.) (2013): Anforderung an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finanzwirksamer Maßnahmen nach § 7 Bundeshaushaltsordnung. Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. Stuttgart: Kohlhammer, S. 65.

(*Theory of Change*) zurück und berücksichtigt auch andere mögliche Einflussfaktoren, um mögliche Unsicherheiten hinsichtlich der Kontribution der Intervention zu minimieren.

Die Frage der Attribution wird traditionell durch sogenannte experimentelle Evaluationsdesigns (randomised control group trials (RCTs) oder quasi-experimentelle Designs) adressiert. Sie ermöglichen es, die Intervention als Ursache einer bestimmten Wirkung zu betrachten und dieser eine Nettowirkung zuzuschreiben. Hierdurch können diese Evaluationsdesigns auch Antworten zur kontrafaktischen Fragestellung „Was wäre passiert, wenn die Intervention nicht stattgefunden hätte?“ liefern.

Gleichzeitig versuchen diese Designs zu identifizieren, welche zusätzlichen Veränderungen aufgrund der Intervention initiiert wurden. Der typische Ansatz hierfür ist, wie vom BRH empfohlen, ein Kontrollgruppendesign, das Situationen mit und ohne Intervention vergleicht, um die Nettowirkungen der Intervention zwischen diesen beiden Zuständen zu berechnen.

Obwohl echte experimentelle Evaluationsdesigns sich sehr gut dazu eignen, spezifische Wirkungsfragen hinsichtlich einer Intervention zu beantworten, zeigen wissenschaftliche Studien, dass diese Fragen häufig in einem realen Umfeld im Vergleich zum experimentellen Umfeld (Laborbedingungen) aufgrund der Umsetzung der Intervention selten zufriedenstellend beantwortet werden können.³⁸ Die Forschung im Bereich der Umsetzungsanalyse hat hierzu aufgezeigt, dass Kontextfaktoren auf systemischer, organisationaler und individueller Ebene die Umsetzung von Programmen beeinflussen und somit die Vergleichbarkeit von Situationen mit und ohne Intervention maßgeblich in Frage stellen.³⁹

Gleichzeitig wäre ein Kontrollgruppendesign, notwendigerweise zum Nachweis von Kausalität angelegt, als kontrolliertes Panel-Design aus forschungsökonomischen Gründen nicht umsetzbar gewesen. Auch hätte der entstehende Aufwand durch ein kontrolliertes Panel mit zwei Erhebungszeitpunkten unter Teilnehmerinnen und der Kontrollgruppe in keinem angemessenen Verhältnis zum Programmvolumen gestanden.

Aus diesen Gründen hat Syspons für die Evaluierung der Frauenkurse eine Kontributionsanalyse als Evaluationsdesign zur Wirkungsmessung genutzt, welches um einen approximierten Längsschnitt oder approximiertes Panel ergänzt wird. Für den approximierten Längsschnitt haben wir die Teilnehmerinnen des ersten Kurses als eine Art Vergleichsgruppe vor bzw. zu Beginn der Intervention eingesetzt. So konnten wir die Aussagen zwischen den Teilnehmerinnen im ersten und Teilnehmerinnen im vierten, bzw. fünften Kurs vergleichen (siehe unten).

Die Kontributionsanalyse ist ein analytischer Ansatz zur Bewertung von Wirkungen von Projekten, Programmen und Politiken. Dieser Ansatz wurde von John Mayne für Situationen entwickelt, in denen die Anwendung von experimentellem Design nicht möglich ist. Eine Kontributionsanalyse zielt darauf ab, den Beitrag einer Politik, eines Programms zu messen und analysiert, inwiefern die beobachteten Wirkungen (positive oder negative) auf das Programm zurückzuführen sind.⁴⁰

Daher stellt die Kontributionsanalyse eine alternative Art des Denkens im Vergleich zum traditionellen positivistischen Ansatz dar, der den Nachweis von Kausalität und Wirkung nur über experimentelle oder quasi-experimentelle Evaluationsdesigns ermöglicht. Die Kontributionsanalyse versucht nicht zu beweisen, dass ein Faktor die gewünschte Wirkung „verursacht“ hat, sondern untersucht die Plausibilität, dass ein Programm zu den beobachteten Wirkungen beigetragen hat. Grundlage dazu ist ein Wirkungsgefüge, das die angenommenen „kausalen“ Beziehungen, die Interventionshypothesen zwischen Programmaktivitäten und -wirkungen auf mehreren Ebenen verdeutlicht.

³⁸ Mihalic, Sharon / Irwin, Katherine (2003): Blueprints for Violence Prevention From Research to Real-World Settings—Factors Influencing the Successful Replication of Model Programs. Youth Violence and Juvenile Justice. Band 1, Nr. 4, S. 307–329.

³⁹ Pawson, Ray et al. (2004): Realist synthesis: An introduction. ESRC Research Methods Programme (Working Paper Series). RMP Methods Paper 2/2004.

⁴⁰ Mayne, J. (2001): Addressing Attribution through Contribution Analysis: Using Performance Measures Sensibly. Canadian Journal of Programme Evaluation. Nr. 16, S. 1–24.

Die diesen Wirkungsgefügen zugrunde liegenden Annahmen werden durch Datenerhebungen aus unterschiedlichen Quellen getestet, um eine glaubhafte „Performance Story“ für das Programm zu konstruieren. Dies kann zeigen, ob das Programm ein wichtiger Einflussfaktor war, um ggf. im Zusammenspiel mit anderen Faktoren Veränderungen zu bewirken.

Da die Kausalbeziehungen zwischen den Frauenkursen und ihren Wirkungen komplex und nicht notwendigerweise linear sind und ein kontrollierter Längsschnitt unter den vorgegebenen Rahmenbedingungen nicht möglich ist, wurde die vorliegende Evaluierung im Sinne einer Kontributionsanalyse angelegt. Sie beinhaltet jedoch ein Vergleichsgruppendesign insofern, als dass der zentrale Wirkungsnachweis durch einen Vergleich von Teilnehmerinnen im ersten Frauenkurs und von Teilnehmerinnen im fünften Frauenkurs erfolgt ist (approximierter Längsschnitt).

Dokumentenanalyse

Syspons hat im Rahmen einer Dokumentenanalyse die Sachberichte, Stammbblätter und Teilnehmerinnenlisten der Freien Träger für das Jahr 2013, die Sachberichte der Zentralstellen für die Jahre 2013 und 2014 sowie die vorliegenden Prüfprotokolle der regionalen Koordinatorinnen und Koordinatoren des BAMF untersucht. Für die Analyse der Sachberichte der Freien Träger wurde eine Online-Datenmaske über die Software Survey@xact programmiert. Die statistischen Auswertungen erfolgten mithilfe der Anwendung Excel. Insgesamt wurden die Daten für 118 Freie Träger und 305 Sachberichte ausgewertet.

Aufwandshebung

Die Aufwandshebung erfolgte mittels der Methode des analytischen Schätzverfahrens nach BMI-Organisationshandbuch.⁴¹ Diese Methodenwahl ist einerseits in den Vorteilen dieser Erhebungstechnik im Vergleich zum analytischen Berechnungsverfahren begründet. Erstens machte der Untersuchungszeitraum den Einsatz des analytischen Schätzverfahrens notwendig. Denn aufgrund saisonal anfallender Arbeitspakete konnten Aufgaben im Untersuchungszeitraum nicht – wie im Berechnungsverfahren vorgesehen – im Vollzug der Aufgabe erhoben werden.

Zusätzlich erlaubte es das Schätzverfahren, alle fünf Zentralstellen sowie alle jeweils mit der Verwaltung beauftragten Personen in die Analyse einzubeziehen. Dies wäre beim ungleich aufwändigeren Verfahren der Aufwandsberechnung im Rahmen des Budgets nicht möglich gewesen. Angesichts der mitunter divergierenden Aufgabenwahrnehmung zwischen den Zentralstellen konnte so eine valide Datengrundlage gesichert werden.

Dabei handelt es sich beim analytischen Schätzverfahren (wie auch beim Berechnungsverfahren) um eine Erhebung des Ist-Zustandes. Eine Beurteilung, welche Aufgaben mit der Verwaltung und Durchführung der Kurse verbunden sein sollten, ist nicht Teil des Verfahrens, sondern wäre mittels einer Aufgabenkritik zu erstellen.

Im Zuge dieses Verfahrens galt es in einem ersten Schritt, den Aufwand der Zentralstellen in Aufgabebereiche zu gliedern und Einzelaufgaben zu teilen. Dazu erstellte Syspons einen detaillierten Aufgabekatalog mit eindeutig abgrenzbaren Einzelaufgaben. Zunächst haben wir basierend auf der Dokumentenanalyse sowie explorativer Interviews einen Entwurf erstellt, der in Interviews mit den Zentralstellen geprüft und im Rahmen eines ganztägigen Workshops mit den Zentralstellen finalisiert wurde.

Der entwickelte Aufgabekatalog diente in einem zweiten Schritt dazu, möglichst präzise Angaben der Bearbeitungszeiten für die einzelnen Aufgaben von den Zentralstellen zu erhalten. Dazu führte Syspons Interviews mit den für die jeweiligen Aufgaben beauftragten Personen vor Ort. Aufgrund der Gliederung in überschaubare Einzelaufgaben war es dabei den Befragten möglich, realistische Schätzungen über die Zeit, die sie für eine Aufgabe aufbringen, abzugeben. Gleichzeitig machte es diese Überschaubarkeit möglich zu prüfen, wie realistisch die Angaben sind und ggf. kritisch nachzufragen. Dabei galt es auch, pro Aufgabe den Aufwandstreiber zu identifizieren, um eine Berechnung des Gesamtaufwands zu ermöglichen. Dazu wurden zusätzliche Informationsquellen, wie die genauen Anzahlen durchgeführter

⁴¹ BMI/BVA (2015): Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung. Berlin/Köln.

Kurse und kooperierender Träger, erhoben und berücksichtigt. Zusätzlich dokumentierte Syspons, ob die Sachbearbeitung oder die Referentin bzw. der Referent die jeweilige Aufgabe wahrnimmt.

Im letzten Schritt des analytischen Schätzverfahrens wurde der Gesamtaufwand berechnet. Grundannahmen und Verfahren des Berechnungsverfahrens sind im Abschnitt 2.3.1 näher dargelegt.

Klassenzimmerbefragung

Die Klassenzimmerbefragung wurde im Mai und Juni 2016 durchgeführt. Der Zeitraum der Befragung wurde aus folgenden Gründen gewählt: Erstens wurde der Zeitraum so spät wie möglich im Zeitraum der Evaluierung gelegt, um möglichst viele Teilnehmerinnen zu befragen, die bereits an mehreren Kursen teilgenommen haben. Da die Kurszyklen meist im März beginnen, hätte ein früherer Zeitpunkt dazu geführt, dass wir deutlich weniger Frauen in den vierten oder fünften Kursen erreicht hätten.

Gleichzeitig sollte der Erhebungszeitraum möglichst vor dem Ramadan liegen, da die Zentralstellen von einer geringeren Teilnahme im muslimischen Fastenmonat berichteten. So war es nicht möglich, die Klassenzimmerbefragung vor den Fallstudien durchzuführen, sondern beide Erhebungen wurden parallel durchgeführt.

Für die Klassenzimmerbefragung wurde ein einfacher und kurzer Fragebogen für die Teilnehmerinnen sowie ein längerer Fragebogen für die Kursleiterinnen entwickelt. Der Fragebogen für die Teilnehmerinnen wurde ins Arabische, Französische, Spanische, Türkische, Englische und Russische übersetzt. Ein Pretest wurde in einem Kurs durchgeführt, wobei eine Beraterin von Syspons beim Ausfüllen im Kurs anwesend war, die entstehenden Herausforderungen protokollierte und die Kursleiterin im Anschluss nach ihren Erfahrungen befragte. Aufgrund des Pretests wurde der Fragebogen für die Teilnehmerinnen noch stärker vereinfacht im Sinne der Niederschwelligkeit. Mit Blick auf den Fragebogen der Kursleiterinnen ergaben sich nur kleinere Anpassungen.

Im Untersuchungszeitraum wurden alle Träger mit laufenden Kursen telefonisch kontaktiert und befragt, in welchen Sprachen sie Fragebögen benötigen. Diese wurden meist postalisch, zum Teil elektronisch versandt.

Ein hoher Rücklauf konnte mit 901 Fragebögen von Teilnehmerinnen und 77 Fragebögen von Kursleiterinnen erreicht werden. Beteiligt waren Kurse aus elf Bundesländern, häufig vertreten waren NRW, Niedersachsen, Bayern, Hessen und Berlin.

Von den 901 Teilnehmerinnen waren 31 Prozent im ersten, 32 Prozent im zweiten, 14 Prozent im dritten, 6 Prozent im vierten, 13 Prozent im fünften Kurs. Ein wichtiges Ziel der Erhebung, Teilnehmerinnen aller Kurse zu befragen, wurde somit erreicht.

Zusätzlich gelang es, alle Zentralstellen sowie Freie Träger in der Befragung zu erfassen (AEF: 20 Prozent der Teilnehmerinnen, AWO: 18 Prozent, Freie Träger: 9 Prozent, IB: 19 Prozent, DPWV: 25 Prozent, VIJ: 12 Prozent).

Die meisten Fragebögen wurden auf Deutsch ausgefüllt (Deutsch: 28 Prozent, Englisch: 3 Prozent, Französisch: 0,2 Prozent, Spanisch: 0,9 Prozent, Arabisch: 21 Prozent, Türkisch: 27 Prozent, Russisch: 20 Prozent).

Der Rücklauf wurde über Online-Datenmasken eingegeben und mittels der Statistik-Software SPSS ausgewertet. Dabei kamen die gängigen statistischen univariaten und bivariaten Verfahren zum Tragen.

Fallstudien

Insgesamt wurden sechs Fallstudien im Mai und Juni 2016 in Nord-, West- und Süddeutschland durchgeführt, je eine Fallstudie pro Zentralstelle und Freier Träger.

Die Auswahl der Träger wurde basierend auf den vorliegenden Kursanfangsmeldungen getroffen. Dabei wurde auf eine räumliche Verteilung im Bundesgebiet, unterschiedliche Kursinhalte sowie unterschiedliche Trägergröße geachtet. Die Auswahl sollte eine möglichst große Heterogenität abbilden, um Unterschiede erfassen zu können. Zusätzlich wurde darauf geachtet, mindestens einen Träger im ländlichen Raum zu besuchen.

Die besuchten Träger lassen sich wie folgt beschreiben: Bei einem Träger handelte es sich um einen verhältnismäßig großen Träger, ein Träger war sehr klein und arbeitete ausschließlich mit freiwilligem Personal. Vier Träger waren mittelgroße, professionalisiert arbeitende Organisationen bzw. Teileinheiten größerer Organisationen.

Fünf der besuchten Kurse fanden im urbanen, ein Kurs im ländlichen Raum statt. Dabei konnte bezüglich der Kursinhalte ein sehr heterogenes Spektrum abgedeckt werden: Zwei Kurse fokussierten auf Sprache und Sprachorientierung, zwei Kurse behandelten das Thema Sozialraumorientierung, zwei Kurse das Thema Alltagsbewältigung, darunter insbesondere Erziehung und Kommunikation.

In semistrukturierten Interviews wurden Kursleiterinnen, Kursträger sowie ein Umfeldakteur pro Fallstudie befragt. Bei Letzteren handelte es sich insbesondere um Vertreterinnen und Vertreter kommunaler Stellen, die mit dem Thema Integration betraut sind.

Die Teilnehmerinnen wurden in Kleingruppengesprächen in einem separaten Raum interviewt, während parallel der Kurs lief. Wir führten 15 Kleingruppengespräche mit insgesamt 59 Kursteilnehmerinnen durch.

Dabei handelte es sich in der Zusammensetzung der Kurse um:

- einen Kurs mit vorwiegend älteren russischsprachigen Frauen aus Osteuropa, GUS,
- einen Kurs mit arabisch- und kurdischsprachigen Frauen vorwiegend aus dem Irak,
- einen multikulturellen Kurs (Türkei, arabischsprachiger Raum, Eritrea),
- zwei komplett multikulturelle Kurse und
- einen Kurs mit vielen, eher älteren türkischsprachigen Frauen und einzelnen Neuzugewanderten.

Bei vielen Gruppengesprächen übersetzten Teilnehmerinnen mit mehr Deutschkenntnissen für die Teilnehmerinnen mit weniger Deutschkenntnissen. Darüber hinaus verfügte eine Interviewerin über Russischkenntnisse und eine Interviewerin über Türkischkenntnisse, sodass diese in den entsprechenden Kursen eingesetzt wurden.

Die Interviews wurden protokolliert, die Ergebnisse pro Frage zusammengeführt und in einem internen Syntheseworkshop mit allen beteiligten Interviewerinnen interpretiert.

S Y S
P O N S

Syspons GmbH

Prinzenstraße 84
10969 Berlin

Dr. Christoph Emminghaus
Geschäftsführer

© Syspons 2016. All rights reserved.