

# **The Right to Education in the Context of Migration and Integration**

## **Das Menschenrecht auf Bildung im Kontext von Migration und Integration**

**Heribert Hinzen, Beate Schmidt-Behlau (Hrsg.)**

## **International Perspectives in Adult Education – IPE**

The reports, studies and materials published in this series aim to further the development of theory and practice in the work of the Volkshochschulen (VHS) as it relates to international aspects of adult education – and vice versa. We hope that by providing access to information and a channel for communication, the series will serve to increase knowledge, deepen insights and improve cooperation in adult education at an international level.

### **Published by:**

Institut für Internationale Zusammenarbeit  
des Deutschen Volkshochschul-Verbandes (*dvv international*)

Editor: Prof.(H) Dr. Heribert Hinzen

Editorial Assistant: Gisela Waschek

Production: Leppelt Grafik & Druck GmbH, Bonn

Opinions expressed in papers published under the names of individual authors do not necessarily reflect those of the publisher and editors. This publication, or parts of it, may be reproduced provided the source is duly cited. The publisher asks to be furnished with copies of any such reproductions.

Bibliographic information published by Die Deutsche Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek lists this publication in the Deutsche Nationalbibliografie; detailed bibliographic data is available on the Internet at <<http://dnb.ddb.de>>.

ISBN 978-3-88513-789-4

© 2008 *dvv international*

### ***dvv international***

Obere Wilhelmstraße 32 · 53225 Bonn

Federal Republic of Germany

Tel.: +49/228-975 69-0 · Fax: +49/228-975 69-55

[info@dvv-international.de](mailto:info@dvv-international.de) · [www.dvv-international.de](http://www.dvv-international.de)

Our publications are printed on 100% chlorine-free bleached recycled paper.

# Contents / Inhalt

<b>Preface / Vorbemerkung</b> .....	5
-------------------------------------	---

## **Introduction and Recommendations / Einführung und Empfehlungen**

<i>Chris Duke, Heribert Hinzen, Beate Schmidt-Behlau</i> Migration, Integration and Adult Education – Building Partnerships .....	10
--	----

## **Contributions / Beiträge**

<i>Hans-Dietrich Lehmann</i> Das Recht auf Bildung im Kontext von Migration und Integration – die Perspektive der Entwicklungszusammenarbeit .....	28
--	----

### **Forum 1: Language as a Key to Integration and Participation / Sprache als Schlüssel zu Integration und Partizipation**

<i>Joseph Sheils</i> Language Policy of the Council of Europe in the Context of Integration .....	36
--	----

<i>Regina Jordan</i> Die Integrationskurse des Bundes .....	45
--	----

<i>Albert Raasch</i> Soziale Kohäsion durch Mehrsprachigkeit .....	53
---	----

### **Forum 2: The Right to Education – Foundation for Equal Rights, Integration and Participation of Migrants / Recht auf Bildung – Grundlage für gleiche Rechte, Inklusion und Beteiligung von Migrantinnen und Migranten**

<i>Lenford White</i> Migrants and Black and Minority Ethnic Adults in the UK .....	64
---	----

<i>Regina Cortina</i> Life Chances and Challenges for Immigrant Latin American and Caribbean Women in NYC .....	70
---	----

<i>Wolfgang Jakerst</i> Füreinander – Miteinander: Ein Bürgerverein als Chance für interkulturelles Lernen .....	80
--	----

<i>Cemalettin Özer</i> Migrantenselbstorganisationen als Brücken zur Förderung der (Weiter-)Bildungsbeteiligung .....	87
<b>Forum 3: Migration and Development – an Issue for Adult Education / Migration und Entwicklung – ein Thema für die Erwachsenenbildung</b>	
<i>Osei Asante Gyapong</i> Migration and Development – “Brain Drain” of Medical Stuff. ....	100
<i>Patricia Heimann</i> Turkisch Re-Migrants – A Bridge between Germany and Turkey .....	107
<i>Bernice Roldan</i> People-Centred: Migrant Education Programmes in the Philippines .....	114
<i>Farrukh Tyuraev</i> Training of Migrants in Tajikistan for the Russian Labour Market – the Initiative of ASTI .....	121
<i>Christiane Neuchel-Möllering</i> Die Vernetzung von Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit und Migranten: Die Nord-Rhein-Westfälische Initiative .....	127
<i>Aslim Nassimi</i> Erfahrungen von re-migrierten Fachkräften in Afghanistan .....	136
<i>Angela Jain</i> Binnenwanderung: Haltefaktoren und Motive für die (Rück-)Wanderung nach Ostdeutschland .....	139
<b>Annexes / Anhänge</b>	
Conference Statement and Report .....	146
<i>ICAE Public Paper</i> CONFINTEA VI: Key Issues at Stake .....	149
Global Commission – Recommendations .....	155
UN-HR Convention – Right to Education .....	160
TELC – Language Tests .....	170
Das Projekt Ost-West-Integration (OWI) .....	172

# Preface

It is fortunate that we live in a time where so many important developments in the field of adult education and learning are following each other at short intervals, or even occurring in parallel. Therefore, it took us some time after the ending of the conference to look at the presentations, discussions and outcomes again, and to prepare this volume.

## Post Conference Developments

The information, the concerns and the drive from the conference on the “*Right to Education in Migration and Integration*” organized on 15–16<sup>th</sup> November 2007 in Bonn, could fortunately be taken forward immediately into the process of preparing a series of global and regional meetings of adult educators. As a result, adult education migration and integration was brought up in the CONFINTEA VI Consultative Group, based at the UNESCO Institute of Lifelong Learning (UIL), as an important topic for the pre-conferences in Africa, Asia, Latin America, Europe and the Arab States in 2008, all on the way to the world conference in Brazil in 2009. There was no doubt that despite the differences in the realities of migrants and minorities on the different continents, the need to improve related educational services was seen as urgent and important. Additionally, there was a request to look at the subject during the preparation of GRALE, the Global Report on Adult Learning and Education ([www.icae.uv.org](http://www.icae.uv.org) and [www.unesco.org/uil](http://www.unesco.org/uil)).

The Executive of the International Council for Adult Education (ICAE) decided at its meeting after the conference that migration and integration because of its great importance from a civil society as well as a professional perspective should be considered as one of its thematic contributions to the CONFINTEA VI conferences. In as much as the work of the Bonn conference was a significant source of ideas and collected experience which could form a basis to inform the pre-conference regional meetings and the main CONFINTEA VI deliberations on migration and integration, ICAE decided to get adult educators around the world involved through a virtual seminar covering adult education, poverty and the world of work; migration and integration; literacy; and policy, legislation and financing.

The virtual seminar was a great success with hundreds of participants commenting on lead papers that were prepared in advance, circulated via ICAE’s *Voices Rising*. ([www.icae.uv.org](http://www.icae.uv.org)) to stimulate information, reflection, and debate. A follow-up seminar took place at NIACE (National Institute of Adult and Continuing Education) in Leicester in May 2008, to enrich and critically discuss the issues. This then helped ICAE considerably to come up with clear statements, requests and recommendations in all four areas, includ-

ing a chapter on “*The education and learning rights of migrant women and men*”, now circulated as “*CONFINTEA VI. Key issues at stake. International Council for Adult Education Public Paper*”, disseminated widely through a special issue of *Convergence*, available as well via the ICAE website (see Annex).

## Acknowledgements

*dvv international* as the principal organizer of the conference wishes to acknowledge with thanks the very good cooperation with ICAE and the European Association for the Education of Adults (EAEA) in preparing, implementing and providing the necessary follow-up of the event. The major funding and supporting sources have been the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development BMZ, TELC as the European Language Certificates Company, the Ministry of the Interior via the Project on East-West-Integration, and Deutsche Welle as media partner. A big Thank You must be given to all who helped in running the conference so successfully, all the speakers, moderators, reporters, and organizers, and now of course all those who joined hands in making this publication an instrument for further disseminating the outcomes of all the deliberations and recommendations.

## The Process of Documentation and Dissemination

The planning team for the conference was well aware that great interest would be put on having the presentations, discussions and recommendations widely circulated. There is now a two fold access to the various inputs to the conference:

1. A larger number of the manuscripts are presented here in this volume, and we chose to have both languages – English and German – represented, but not translating them from one language to the other. The format of the content follows the three themes of the Fora, which each had a number of sub-thematic workshops.
2. To reach adult educators especially in Africa, Asia and Latin America we made use of the journal *Adult Education and Development* number 70/2008 where we printed a set of manuscripts with a stronger focus on development. These included:
  - Maria Angela C. Villalba: *Adult Education: Migration and Integration from an International Perspective. Challenges and Opportunities*
  - Sara Hlupekile Longwe: *Education for Women's Empowerment: The Example of a Refugee Camp in Zambia*
  - Wade Pendleton: *Migration and Xenophobia in Southern Africa*
  - Wang Qiang / Miao Jiandong: *Rural Urban Migration and the Role of Adult Education in China's Social Integration*
  - Manuel Ramiro Muñoz: *Educational Needs and Forced Displacement in Colombia*

Paper copies can be ordered via [www.dvv-international.de](http://www.dvv-international.de) and the journal is also featured online.

### **International Conference 2009**

*dvv international* has recently started preparations for the next conference on Adult Education for Development (BoCAED) which is to be held on 23–24 June 2009 in Bonn. The conference will concentrate on “*Financing Adult Education for Development*”, a key issue for all those working with colleagues and partners in Africa, Asia and Latin America. This conference shall attempt to build on the major international meetings on development aid strategies and its financing (in Ghana and Doha in 2008), and what we from the adult education field shall try to achieve in the CONFINTEA VI process. Realizing the right to education in migration and integration in a better way than before will then be on the agenda again.

*Heribert Hinzen, Beate Schmidt-Behlau*



Opening Ceremony

*dvv international*



# Introduction and Recommendations

## Einführung und Empfehlungen

Chris Duke, Heribert Hinzen, Beate Schmidt-Behlau

# Migration, Integration and Adult Education – Building Partnerships

## The Context

In almost all countries there are processes of migration and integration, and adult education organisations are already providing services to people who have been migrating long ago, or just recently, or who want to migrate in the future. And this includes children and young people from parents who migrated earlier. However, information and international exchange about concepts and practices in the field of adult education and life-long learning are still low.

During consultations of members of the global, regional, and national networks in adult education in the context of preparing for the UNESCO World Conference on Adult Education (CONFINTEA VI) in Brazil in 2009 it was getting clear: **Adult learning, education and training have a vital role to play for migrants and minorities in both sending and receiving countries.** The diversity of realities is undeniably high, but people have a lot to learn from one another.

We therefore thought to begin this learning process with a major conference which could also serve as a starting point for a global network on migration and integration of adult education associations, migrant and minority organisations, and those who offer educational services to migrants in sending and receiving countries.

This introduction identifies key issues raised during the international conference, which – as a whole – provided an invaluable “*state of the art*” overview of where we stand in terms of the human right, the role and the challenges of adult education in migration and integration; where – from a humanist and development perspective – we are going forward, are stationary, or even going backwards; and what actions might be taken by adult educators in particular to improve the situation for migrants and minorities and for their sending and receiving communities.

## Selected Key Themes and Issues

The remainder of this introduction reviews **main themes, issues, problems and possible responses** to the very major challenges – both threats and opportunities – that present-day migration represents, for the migrants and for their sending and receiving countries but also for the whole world community.

**Three aspects** stand out clearly from the set of conference papers and discussion reports:

1. The importance of understanding as much as possible of the full story of migration in its demographic, socioeconomic and cultural context; and the **sheer complexity** and diversity which that story contains. Migration and integration take many forms and manifestations. Their constructive handling will differ from place to place.
2. Less explicitly, there is a real sense coming through many of the papers that the **massive movement of peoples** for many different reasons, and especially as an unavoidable part of globalisation – mobility of labour echoing the mobility of financial capital – **is a necessary evil rather than a natural enhancement of human health, happiness and quality of life**. For “*sending countries*”, countries of emigration, the family and other human costs can be large and even tragic; large-scale emigration and the repatriation of remittances is a second best because of the slowness or failures of local indigenous development. For receiving countries, countries of immigration, it is clear that accepting and coping with large numbers of maybe “*strange*” newcomers is commonly unwelcome; something that politicians and business people say is an economic necessity, but not a popular choice. The term “*host community*” is indeed often something of a misnomer.
3. A third essential aspect is that **education, and especially the education of adults, does have a vital part to play, but some things that are needed it really cannot do**. It is only one part of a solution. Many of the conference papers that analyse country situations and experiences quite properly make little if any reference to (adult) education. We in the adult education community need to understand as fully as possible the diverse conditions and circumstances under which different kinds of adult and community learning are needed, as well as which approaches are most likely to succeed and when. This also means recognising that sometimes our potential contribution will be restricted, or even prevented, by powerful political and other forces.

Nevertheless, there is, as the conference papers show, more than enough that can be done!

## **The Role and Challenges for Adult Education**

The papers which make up this special volume are important for adult educators who want to make a difference. An excellent overview of the challenges of both migration and integration by **Maria Angela C Villalba**, Executive Director from Unlad Kabayan Migrant Services from the Philippines, (*Adult Education and Development* number 70/2008) presents the scale of the problem, the failure of development models, and the morass of gender, other social, economic and political issues involved, but also the requirements, opportunities and practical actions called for from adult educators in response. As we have

seen, learners have many different and compelling needs: need for language learning; for employment skills training; for the opportunity to have the prior qualifications and experience gained elsewhere recognised and upgraded; the need to learn the culture, mores, and ways of participating in an unfamiliar “*host society*”. As if that were not enough, migrants have needs in respect of links with their societies and cultures of origins, especially their back home families and responsibilities; while the families left behind have sometimes all but insuperable problems in managing with, at the best, a reliable breadwinner sending back remittances, but appearing infrequently or never.

If the migrant returns, he or she and the “*old but now new*” country may encounter new problems and learning needs that require formal support. **There is a chronic and growing need to provide effective opportunities for all kinds of receiving societies to learn how to encompass, through forms of give-and-take reciprocity, new and even by now long-established migrants who should be able to become citizens, and who in any event will be neighbours, workmates, and preferably also close and interesting friends.** Some of this may be addressed by direct help in learning, education and training; much requires learning and behaviour change by the dominant “*host*” society. Perhaps the toughest challenge for adult educators is to change the “*narrative*” or received wisdom of politicians and the media, so that people’s understanding about the costs and benefits of migration, and the implications for how they see and behave toward it, at least come to be more closely aligned with economic and demographic reality.

## **Overall Perspective – Migration as an Opportunity**

**Hans-Dietrich Lehmann**, Director-General in the German Ministry of Economic Cooperation and Development (BMZ), concluded the conference by adopting a development cooperation perspective aiming for justice for the migrants concerned, and a right to education. He, again, set the context scene: Migration and integration are inescapable social aspects of globalization, and education is a necessary adjunct to what is primarily a phenomenon of the middle classes in the southern countries. There are 1,175,000 holders of passports from Asian, African or Latin American countries living in Germany. Their economic significance to both the receiving and sending societies, actual or potential, is significant. For the southern countries it is not only a matter of the estimated 300 billion US dollars in remittances – double the total of all development cooperation combined – but also a matter of knowledge transfer or “*brain gain*” via “*circular migration*”. The option to return needs to be facilitated at both ends. Lehmann also spoke of migrant organizations as bridge-builders for diaspora communities, concluding with several German examples of how recipient countries might assist through their policies. Lehmann thus assertively pointed the conference towards migration, accompanied by integration policies, as an opportunity rather than a problem.

## The Challenge to Europe

In a tough and direct keynote address, **Bashy Quraishy**, President of the European Network Against Racism (ENAR), challenged participants to look squarely at the associated difficulties at the European receiving end (*Adult Education and Development* number 70/2008). Himself a member of the Pakistani community in Denmark, he is often confronted with the question of why so many educated people in Europe have changed so drastically from humanism to racism in such a short time.

His keynote address defined the context and identified the key issues that Europe faces, but the lessons apply to receiving societies generally. Although the title of the presentation specifies a European NGO perspective, the strong theme to emerge is of the **need for all parties to play a part as partners – the NGO or civil society sector but also and especially governments, and also for example employers and the media.**

Noting the efforts of the EU for multiculturalism and integration, he observes that all European countries are grappling with similar issues and are applying home-grown remedies to find solutions. Few solutions have succeeded, while most have had disastrous effects on fundamental human rights, citizenship and even mutual integration. One of the aspects criticised is that often “*migrant workers*” were and still are not considered as human beings with needs, but only as cheap labour fulfilling an economic necessity. This non-visionary way of dealing with immigrants practised in the late 1960s according to Quraishy resulted in the creation of two parallel but not interacting layers in society. This political exclusion strategy combined with recent racist and right wing developments across Europe has led to a rather “*bleak future*” for ethnic minorities everywhere.

Quraishy asserts that the underlying goal of education should be inter- and multicultural, and it should explicitly set out to bring about social change with “*three strands of transformation: the transformation of self; the transformation of the educational curriculum and the transformation of society*”. In tones that echo Europe’s grim memories of earlier persecutions, and as a minority migrant himself, he calls for a common front and common efforts of minorities and the majority to be inclusive.

## Results from the Fora and Workshops

### Forum I: Language as a Key to Integration and Participation

One of the three conference fora focused on the **acquisition of the language of the country to which emigration is occurring, as an essential prerequisite to successful integration, economic and civic participation.** This has implications for adult (and other) educational provision in both the country of departure and the receiving country. It raises questions about who is to pay, how cost is best shared, and about priority groups, if there is no public assistance for all. It includes the individual migrant and family, education and training institutions and bodies, as well as the state, employers and voluntary or

third sector organisations.

What is striking is the seeming universality of consensus that this is important and now properly a requirement for migrating, to the point where failing a language test is valid ground for refusing immigration. This de facto compulsion represents a marked shift from even recent times. Eventually it should all but eliminate the problem that older generation immigrants can be effectively ghettoised by their lack of new country language, even if they have been there many years, relying on children or partners for communication and precluded from participation in the dominant society. This condition may produce exploitation and lack of basic civil rights, as well as absence of effective civic participation. **Under pressure of necessity an adult education tradition favouring voluntarism has given way to the imperative of an essential skill for living**, a far cry from the days when adult educators criticised UNESCO for awarding an annual literacy award to Iraq because compulsion and fines for non-participation were practised there!

Language learning and adult education provision will tend to fall more heavily on the receiving society, and on people as new immigrants rather than expectant emigrants; preparatory courses will by their nature be short in length. Language is seen as essential not only for employment and effective economic participation. For all that many immigrants often do only unskilled work that makes no use of sometimes very advanced qualifications and skills. It is also a prerequisite for full social inclusion and participation, a second major conference discussion theme and focus of papers.

### **Workshop 1: Language Competence as a Criterion for Immigration**

In this workshop, information about the language learning and integration course structure in Germany was given in detail by **Regina Jordan**, Director-General in BAMF, the German Agency for Migration and Refugees. The selection of participants is determined by regulations. Between 2005 and 2008, 350,000 participants were selected and 75,000 exams were passed. Recently there has been more focus on the issue of quality of the integration courses. The adult education association of Thuringia is developing a special version of the European Language Portfolio for migrants.

Speaking personally, but from a Council of Europe perspective **Joseph Sheils**, Head of Department of Language Policy Division, noted the rising importance of protection and integration of migrants in the Council's work, and specifically the efforts for language skills in a context of European plurilingualism. Reference is made to the 2005 announcement, where the Ministers recalled that the economic, social, cultural and political integration of migrants lawfully residing in European countries is a factor of social cohesion of the host state, and that countries should ensure a commitment to their full integration based on the mutual obligations of migrants and the receiving society.

Based on the inputs, the participants discussed different issues related to the topic and formulated some recommendations.

### Recommendations

- Provide a better analysis of the individual learning needs on the side of migrants. Lack of this makes it difficult to conceive learner-centred programmes, especially in mixed classes.
- Develop ideas on how to motivate migrants better to learn the language of the host countries and also motivate the teachers, because their work is not well paid.
- Learning should also take on different forms outside the classroom format (excursions, visiting museums, etc.), new methodologies that promote the fun of learning should be developed.
- The political will to integrate migrants and minorities needs to be improved and the processes for integration must be made more transparent.

### Workshop 2: The Languages of Immigrants as a Potential for a Multilingual Society

The presentations of **Teresa Condeço**, Principal Administrator in Multilingualism Policy, European Commission, Brussels, and **Albert Raasch**, University of the Saarland, served to focus on information about the policy of the EU with regard to multilingualism in modern society, challenges in English as a *lingua franca* and the problem of multilingualism related to migration processes in contemporary society. Speaking from a European Commission perspective, Teresa Condeço also stressed the value of multilingualism, and the EU policy of equally valuing all languages. Languages are seen as a source of richness: *“to move from the multicultural to the intercultural, knowledge of other languages is essential.”*

Looking at the language issue in the light of migration brought some aspects into the workshop which highlighted the complexity of the challenge for all. In a modern society the model of learning *“only”* the language of the host country is far too narrow. English is a special case as it is seen by all societies now as the general *lingua franca* of communication. But also the question of how to deal with minority languages and the example of how multiethnic regions such as Republic of South Africa, the Balkan region and Caucasus have solved the issue were discussed.

On the side of adult education institutions this new situation can be seen as a strategic challenge to broaden the language portfolio and diversify methodology and didactics to reach out to new groups, such as the elderly and tourists.

### Recommendations

- Multilingualism on a European and global level is a natural process, which is suitable for the level of globalisation and mobility of society nowadays.
- This development offers new opportunities for adult education which should be a key factor in promoting multilingualism in society by drawing upon the diversity of cultural resources from its own members.
- English language should not be seen as a threat in general, but a difference should be made between using English as *lingua franca* for communication purposes and *lingua cultura* to learn more about the different cultures.
- Language learning strategies should be based on motivation and concrete tasks envisioned by students, and foreign language teachers should themselves be multilingual.

### Workshop 3: Educating Democracy and Intercultural Learning

This workshop focussed in more detail on the integration courses that are now financed on a national level in Germany. Although there are still some critical points, the adult education institutions in Germany expect these courses to develop into compulsory activities in which they play an important part with regard to quality assurance. In a proactive way for example, the civic education office of the Land of Baden Württemberg has developed a manual for integration courses and is preparing to offer model qualifications for trainers.

In the second presentation, a concrete project for the integration of German Russians, which has been financed for 3 years, was presented. The project led to the founding of an NGO with the name of *"For each other – with each other"*, presented by **Wolfgang Jokerst**, Director of the VHS Freudenstadt. The whole process of creating this organisation with inclusion of the original target group obviously led to an inclusive intercultural learning process for all persons involved.

Two further presentations, one by **Monika Engels** of the NRW Folk High School Association on Xpert – Culture Communication Skills Training course and one by Vilija Lukosuniene, Lithuanian Adult Education Association, from the NILE network, gave practical examples of how intercultural trainings and promotion of intercultural opening of institutions are practiced in the field of adult education ([www.intercultural-learning.net](http://www.intercultural-learning.net) → <http://www.vhs-bayern.de/>).



### Recommendations

The experiences of migrants themselves are not sufficiently taken into consideration. Above all, migrants are not a homogenous group of people. Therefore there should be a differentiation possibility and the course modules should offer compulsory elements and modules with choice.

### Forum II: Right to Education – Foundation for Equal Rights, Integration and Participation of Migrants Inclusion and Integration

The second forum focussed on key aspects of integration such as the recognition of formal and non-formal qualifications and vocational skills in the host countries and the role of adult education and lifelong learning in fostering and supporting migrants. Another key issue in all societies affected by globalisation and migration is the question of how the host or destination countries react and interact with the situation of diversity and what space for political participation is offered to people with a migration or minority background.

Especially in the dominant and rich industrial North, but also in the Gulf States and other emergent, economically thriving and in some cases now very wealthy economies, worries about “dilution” of national culture, competition for jobs that is held to deprive “our kids” of a livelihood, and in extreme cases neo-fascist xenophobia and violence against immigrants and their communities dominate the headlines and preoccupy politicians. Multiculturalism, which was until recently generally seen as a positive characteristic of a strong modern society, is now often attacked as woolly-minded and unrealistic “liberal” thinking. Inclusion and integration come to mean not so much enrichment and mutuality of learning and benefit as one-way assimilation.

Whether we focus on emigration or immigration, the scale of the phenomenon is massive, and there is confusion about categories and numbers involved. Some statistics include only first generation migrants, or those who have moved over a certain period of recent years. Yet whole big semi-ghettoised communities may comprise at least second and third generation immigrants still excluded from mainstream society and life.

### Workshop 1: Recognition of educational and vocational skills, competencies and knowledge of migrants

After an introduction and clarification of the use of the terms formal, non-formal and informal learning according to the UNESCO classifications by **Prof. Dr. Joachim Knoll**, University of Bochum, **Jenny Phillimore**, Center for Urban and Regional Studies, University of Birmingham, presented as result of an EQUAL project models that are used in 4 different countries which are trying to develop a qualification profile for the acknowledgement of professional competencies for 21 professions in Europe.

The discussions identified the difficulties of developing a national qualifications framework and fine tuning this with the European Qualifications Framework (EQF). An inquiry into the country situations of the participants revealed that in none of the countries any service as yet exists to help migrants to reflect on their “*learning biographies*”, a necessary prerequisite for developing a personal competency profile. In all countries these discussions are ongoing and EU and UNESCO play an important role.

An inspirational input on the situation of internal migration in Mexico was also given by **Juan Gerardo Dominguez**, coordinator general of SCAAS in Mexico. As a result in Mexico, 600 professional situations have been identified and a competencies catalogue established listing which skills of migrants can be certified.

### Recommendations

- Based on the fact that in most countries there is not yet any information policy about the debate on lifelong learning and adult education, national and international bodies are requested to pay more attention to the provision of non-formal and informal learning opportunities and services for the integration of migrants and minorities.
- There should be more counselling services and also trained staff with regard to this available, so that migrants can make informed decisions.
- A country-specific system for the recognition of competencies which have been acquired through non-formal and informal learning processes should also be developed.

### Workshop 2: Empowerment for Inclusion

The presentations in this workshop highlighted very different aspects of empowerment. Speaking from UK experience, **Lenford White**, Learning Skills Council and Black Learners Network, proposed the necessity to look at the experience of at least 2<sup>nd</sup> generation migrants to get an understanding of what was needed and what should be done educationally for new arrivals. Noting that the 1.5 million foreign migrants add up to 5.4% of the workforce, he touched on a current hot issue: whether migrants add to GDP more than they take out in accessing public services, and the fear-mongering of the popular press on this and on the supposed threat to “*British culture*” or “*Britishness*”. He and other contributors looked at different kinds of adult learning and good practice to meet different needs, and the role of the EC in promoting these.

The second presentation by **Sara Longwe**, FEMNET, Zambia, tells a moving story of learning arising out of desperate extremity: education for women’s empowerment in the very different circumstance of refugee migrants from Congo encamped in Zambia (in:

*Adult Education and Development* number 70/2008). Power is accidentally tilted away from women as a result of how food is distributed; it is a situation where the problem is internal to the refugee community rather than caused by an inhospitable host society. She explores whether the patriarchal subordination which characterised the former society is continued or even exacerbated within the ghetto immigrant community, and poses a set of questions, suggesting that the answers may indeed have relevance for women's rights in all immigrant communities.

### Recommendations

- The gender-mainstreaming approach must include women and men
- The individual approach must be replaced by a systemic one
- Networking plays an important role with an overview of who does what and collecting "good" and "bad" practices
- A holistic approach reaching further than education is necessary to avoid contradictions inside the system
- A close cooperation with the Media should be chosen, because they play an important role in showing a positive image of migrants
- Education programmes need to start early, already for children
- Adult education needs to play a mediators role in the process between host country and migrants groups, highlighting the contribution of both sides

### Workshop 3: Learning – Lifelong and Life-wide – Chances and Challenges for social inclusion

The presentations in this workshop focussed on finding answers to the questions of how to reach the 4 A's: availability, access, acceptability and adaptability. How does education reach those groups that are socially, economically and politically excluded in a holistic way, not only with the goal of labour market integration?

Different concrete examples were given for how this can be achieved. **Regina Cortina**, Associate Professor of Education, University of Columbia, presented a paper on immigrant women's experiences in New York City, examines employment-related programs in that other wealthy continent of the North (in: *Adult Education and Development* number 70/2008).

On the European level the Action Plan: "*It is never too late to learn*", presented by **Marijke Dashorst**, European Commission, ([www.http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc58\\_en.htm](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc58_en.htm)) can be seen as an important reference for all member countries to develop national plans and strategies to include all those that are facing different disadvantages in accessing formal education opportunities.

A forward looking concept involving Migrant Self-organisations for strengthening the access of migrants and providing them with access to the labour market through education in training was presented by **Cemalettin Özer**, MOZAIK, gGMBH. This is another example also of the necessity for European funding to “kick-off” new initiatives in the member countries of the European Union.

### Recommendations

- In adult education institutions, the concept of intercultural learning for all should be implemented as a compulsory activity
- Interculturality should be internalized as a general concept such as lifelong and life-wide learning
- All educational institutions should develop and realize intercultural concepts in cooperation with migrants
- Democratic education as an integral component of intercultural learning should be promoted
- Because of the constant changing character of migration, the issue needs to be monitored and the educational programmes treated with flexibility
- In the political and societal debate, the question of financial resources for intercultural learning and the implementation of interculturality as life principle

### Forum III: Migration and Development – an Issue for Adult Education

Recently, the issue of migration has been being considered more seriously, with regards to the issue which is actually affecting a large number of countries and people everywhere. This is due to the sheer scale and massive effects of emigration on **sending societies** which are losing people, temporarily or more often permanently. Many emigrate as a short-term economic act, but end up settling permanently in the new country. Here they may intermarry and integrate, or live as a somewhat separate “*diaspora*” community, joined by family from the country of origin. Some return only to find that the country they knew has changed almost beyond recognition: they are now strangers, and perhaps disliked and suspected strangers, in their own land.

### Workshop 1: What Can/Should Adult Education Do to Support Migrants in their Countries of Origin?

Several conference papers examined migration from the viewpoint of different sender societies, weighing up the (mainly economic) gains against the social costs. The scope of this dimension includes “*returners and circulators*” as well as once-for-ever emigrants. At its simplest one might offset “*brain drain*” against remittances; in fact it a lot more compli-

cated than that, as these papers well show. They also remind us that the problems of returning migrants are not unique to countries of the South, as a German example shows; nor is hostility to outsiders and xenophobia exclusive to the North, as cases from Southern and South Africa illustrate.

A number of presentations and discussions brought home to participants the scale of emigration and its impact on different countries, with the scale of remittances sent back home as a form of compensation for an unwelcome phenomenon produced mainly by economic globalisation in which labour comes to mimic the mobility of capital. **Farruk Tyuarev**, Director of ASTI (Association of Scientific and Technical Intelligentsia), mentions that over 10% of the population of Tajikistan and possibly much higher numbers are affected.

**Bernice Roldan's**, Advocacy Officer, Unlad Kabayan Migrant Services Foundation, study of migrant education programs in the Philippines is from the viewpoint of a social entrepreneur NGO that seeks to link migration to homeland community development: most remittances tend to be "consumed" by the recipient families rather than invested in longer term and sustainable development.

Discussion explored other aspects of such economic-driven migration, including trafficking and sexual exploitation of women, a subject also for **Esohe Aghatise**, Associazione Iroko Onlus, and the downside of remittances and difficult relationships between migrants and their families back home.

### Recommendations

- Migration is a part of the human condition; it is not the task of AE to prevent or allow migration, but it is the task of AE to deal with migration and to lighten the burden a migrant has to take.
- AE should provide legal, psychological and family consultancy. VET courses for the target labour markets, language courses and cultural trainings for a better settlement of migrants in the target society are also very important.
- Participants underlined the importance of working with the family members back home. Measures should improve the financial situation of those left behind and also consult them in legal, social and psychological issues.
- It is also important to change the picture still existing in many regions of the world of the Golden West. Measures to raise awareness should be included in all projects on migration. (Such measures should, e.g., be part of all African literacy programs.)
- Projects on migration should always include the target country and the country of origin. Training, consultancy and preventive measures are as important for the home country as for the target country.
- The interaction between government, civil society and private economy is a must for solving the problems of migration.

### Workshop 2: “Brain Drain” – “Brain Gain” – “Brain Circulation”?

#### The Impact of Migrants on their Home Countries

Several papers in this workshop bring out the scale of emigration. For example, about a quarter or a third of all Malians live abroad. All in all, the papers add whole new dimensions to the scale and complexity of the problem, and the educational challenges involved in mitigating the bad effects and in making migration a tool for (co-)development, for example through the promotion of networks of migrants’ associations. They also remind us how confusing and arbitrary migration numbers can be. Another dimension is that of returning migrants as well as the remittances from those working abroad. An interesting case in the conference’s host country was of Germany being itself a receiver of returning ethnic Germans from the former Soviet Union. DVV has worked for 15 years to help some of the over 4 million repatriated Germans facing problems similar in many respects to those of other migrants.

**Patricia Heimann**, German Embassy Ankara, examined Turkish re-migrants as a (questionable) bridge between Germany and Turkey, teasing out the different phases of migration and considering “brain circulation” – the flow of new knowledge, skills and practices

as well as former residents into the originating society. At one point she draws the sobering conclusion that “the work experience and – little – education that they had gained in Germany cannot be considered as “brain gain” for their local village. At best, the modern appliances brought from “the West” can. Returnees are not always welcomed back: “It is not an easy task to re-integrate into a society which one has experienced mainly during wonderful summer holidays. It can rather be considered as an emigration than a return.”

Where reintegration is successful, circulation may not follow, the result being “brain drain for Germany, a “brain gain” for Turkey, but no “brain circulation” whatsoever”. The chances of good “circulation” are best where young people with a good educational background choose a country to enhance their education and this may lead to continuing movement back and forth, but living in and contributing to both societies is hard, even where the countries are quite close. Where distance and difference is much greater, the prospects are weaker still. Government immigration policies “at both ends” need to adjust to enable such mobility and beneficial circulation, along with multiple forms of adult learning support to the societies as well as to those migrating.

This was explored further in the case presented by **Christiane Neuchel-Möllering** from the Ministry for Health, Generations and Integration of North-Rhine Westphalia, which recently created a department to tackle the interplay between demographic development, integration and migration. This concluded with a strong accolade for the adult education centres, whose activities have over the years contributed to more acceptance and knowledge in the population about integration issues. Germany, after politically accepting being a country of immigration now offers a compulsory 630-hour language and orientation course for migrants. In its national integration plan, the German government has announced its intention to increase the number of hours dedicated to the language part of the course for a number of special target groups (young adults; parents; women) to 900 hours in future. Learning the language of the new country is the cornerstone for successful integration. Adult education centres are also active in vocational and non-school training as well as in the area of municipal administration, as for intercultural qualification of staff.

The inputs to the workshop showed the different aspects of the issue and highlighted positive measures and different approaches of how to make better use of the positive possibilities of migration.

In discussing the influence of migrants for the development of the human resources in the countries of origin different options were identified, such as working for the development of the economy and for the social political change, technical resources; work for better understanding of the global community – possibilities for integration and capacity building and fostering women’s involvement in the development in the countries. It was acknowledged that returning people would need a special kind of attention and re-integration initiatives, so that the knowledge acquired could better be tapped into.

### Recommendations

- Models for valorizing know-how should be better disseminated and made known. The exchange of information on such models should be better promoted
- Adult Education should make use of research results, disseminate information, organize cultural activities, trainings and seminars
- Development cooperation should play a key role in lobbying and funding of adult education support activities

### Workshop 3: Internal Migration and Educational Needs

Most statistics, in referring to a global figure of around 200 million migrants, include only international migration. Several papers here draw attention to the huge and often unknown true scale and hidden effects of internal migration. The Chinese example alone, presented by **Wang Qiang** and **Miao Jiandong**, University of Nanjing (in: *Adult Education and Development* number 70/2008) shows us there are many millions of long-term and permanent migrants, some suffering great stress, who do not appear in aggregated figures at all. The Chinese case is mainly about massive government-favoured migration from rural and remote areas to the rapidly-industrialised and booming eastern parts of the country, where a remote and unfamiliar peasantry are received with suspicion or hostility as unwelcome, much as occurs for migrants internationally. Social exclusion and integration are as important here as anywhere, and adult education has a vital part to play. **Angela Jain**, Nexus-Institut Berlin, refers to investigations into the situation in eastern parts of Germany what a key role education can play in helping people to stay or winning those back who have left for different reasons.

**Wade Pendleton**, Emeritus Professor, Capetown, South Africa (in: *Adult Education and Development* number 70/2008) brings out the xenophobia similarly experienced by internal and regional migrants within South and Southern Africa, and **Manual Ramiro Muñoz**, Director of the Department of Humanities, Pontificia Universidad de Cali, Colombia- (in: *Adult Education and Development* number 70/2008) takes the case of Colombia, where a usually illegal economic settler invasion forcefully displaces and pauperises indigenous communities. The discussion of these cases observed that here adult education is more than a pedagogical exercise; it also involves organising people, and training them about their rights – “*cracking the power paradigms*”.

These papers on internal migration serve to remind us again just **how vast and diverse migration is**. It is not a phenomenon that will go away, if only from the strength of economic drivers. Added to that there are what one might like to consider evil and unnecessary causes, such as political and religious persecution, and civil war accompanied



by so-called “*ethnic cleansing*”, resulting in still more acute distress and mass migration. The Columbian case shows how the economic and the sociopolitical come together. With prospects for global warming and great shortages of food, water and renewable energy, we would be naïve to predict an easier future, with less suffering from enforced refugee migration and expulsion.

### **Recommendations**

- Use a Rights based Approach
- More information gathering of examples of good practice in conflict or post-conflict
- Adult education to be a stepping stone towards improved integration efforts (cushion, soft landings)
- Develop concepts to make rural life more attractive to avoid the hardships of migration to urban areas
- Different types of migration – no general recipes or recommendations can be made
- AE provision at both ends (receiving population, migrant/minority population)
- Demand driven, no one size fits all policy
- Cracking the power paradigms / self-defense of civil society, communities, constitute the idea of citizenship against all odds
- Advocacy for policies and programs against discrimination, stereotyping, xenophobia
- Advocacy for Reconciliation and Peace-Building Processes
- Policy and decision-makers need to shift their mindsets
- Use of media, radio, TV, print
- Communities need to own the processes and the learning design





Hans-Dietrich Lehmann

## Das Recht auf Bildung im Kontext von Migration und Integration – die Perspektive der Entwicklungszusammenarbeit

Über die Themenstellung dieser Konferenz habe ich mich sehr gefreut. Sie verbindet innen- und außenpolitische, entwicklungs- und bildungspolitische Handlungsfelder, die große Schnittmengen haben – aber noch zu oft getrennt behandelt werden. Migration und Integration sind unvermeidbare soziale Aspekte der Globalisierung. Wir werden sie nur verstehen und politisch sinnvoll steuern können, wenn wir **sektorübergreifend denken** und entsprechende Handlungsansätze entwickeln. Den Veranstaltern dieser Konferenz danke ich schon deshalb, weil sie diese neuen Ansätze stärken wollen – mit dem Ziel der **Gerechtigkeit für die betroffenen Migrantinnen und Migranten**.

### Die Bedeutung des Menschenrechts auf Bildung in der Entwicklungszusammenarbeit

Etwa 113 Millionen Kinder weltweit besuchen gegenwärtig keine Schule. Etwa eine Milliarde Menschen sind Analphabeten. In Europa leben sie zumeist in relativer, in Entwicklungsländern in extremer Armut. Ihr Leben lang werden ihre **Selbsthilfefähigkeiten aufgrund fehlender Bildung begrenzt sein**.

**Bildung ist ein Menschenrecht**, weil sie persönliche Entfaltung ermöglicht und die Chancen auf ein Leben in Würde erhöht. Sie treibt gesellschaftliche und ökonomische Entwicklung voran und wird damit zum zentralen Instrument, auch andere Menschenrechte zu stärken. Für die Entwicklungspolitik heißt das: **Ohne Bildung funktioniert keine Armutsbekämpfung**, kein wirtschaftlicher Aufschwung und keine nachhaltige Entwicklung. Insbesondere Grundbildung ist unerlässlich.

Die Schlüsselbedeutung der Bildung wird auch von den Vereinten Nationen betont. Das zweite **Millenniums-Entwicklungsziel** möchte bis 2015 allen Kindern eine vollständige Grundschulbildung ermöglichen. Die deutsche Entwicklungspolitik unterstützt dieses anspruchsvolle Ziel und das Menschenrecht auf Bildung mit großem Engagement, vor allem in Afrika, aber auch in Afghanistan, Pakistan und im Jemen. Auf diese klassische Entwicklungszusammenarbeit will ich hier nicht weiter eingehen, sondern den Bogen weiter spannen zum Thema Integration und Migration.

## **Bildung als eine Voraussetzung von Migration und Integration**

Migrantinnen und Migranten aus dem Süden gehören überwiegend zur **Mittelschicht ihrer Herkunftsländer**. Sie verfügen über Schulbildung und einen Beruf. Sie können die weite Reise bezahlen und trauen es sich zu, in einem Industrieland eine bessere Existenz aufzubauen.

Dieser Wagemut entstammt einer **rationalen Abwägung** zwischen den Chancen und Perspektiven in ihrer Heimat und im Zielland. Auch das setzt Bildung voraus. Wenn sie nicht gezielt für bestimmte Berufstätigkeiten angeworben wurden, erwartet sie ein jahrelanges

zermürendes rechtliches Prozedere um Aufenthaltsstatus und Arbeitserlaubnis. Währenddessen und besonders, wenn Aufenthalt und Arbeit tatsächlich erlaubt werden, brauchen Migrant/innen eines unbedingt: **Zugang zu weiterer Bildung!**

Elementar sind Sprachkurse, Integrationskurse und berufliche Aus- und Fortbildung, um das mitgebrachte berufliche Wissen den wirtschaftlichen Arbeitsweisen des Ziellandes anzupassen. Ohne Zugang zu weiterer Bildung ist weder Integration noch die Erfüllung des Traums der Migrant/innen von einem besseren Leben zu verwirklichen.

Die PISA-Studie zeigt, dass in Deutschland Bildungs- und Sozialstatus zusammenhängen und geradezu vererbt werden. Viele Kinder aus Familien mit Migrationshintergrund scheitern in unserem Schulsystem, weil sie die deutsche Sprache nie richtig gelernt haben. Hier kommt eine sträfliche Vernachlässigung der Bildung zum tragen, die wir uns aus menschlichen und volkswirtschaftlichen Gründen nicht leisten können.

In Deutschland leben derzeit über 800.000 Menschen mit einem asiatischen, 275.000 Menschen mit einem afrikanischen und 100.000 Migranten und Migrantinnen mit einem lateinamerikanischen Pass. Diese Menschen haben große **interkulturelle und wirtschaftliche Potenziale für unser Land**, auf die wir in Zeiten der Globalisierung und niedriger Geburtenzahlen angewiesen sind. Durch Bildung fördern wir sie zu Tage. Und – hier komme ich zurück zur Entwicklungspolitik – Migrantinnen und Migranten bieten auch große Potenziale für ihre Herkunftsländer.



Hans-Dietrich Lehmann

*dvv international*

## **Wo liegen die entwicklungspolitischen Potenziale von Migration?**

Lange existierte in der Entwicklungspolitik gegenüber dem Thema Migration eine negative Grundhaltung. Zentral war die Beobachtung, dass Abwanderung von qualifizierten

Menschen einen Fachkräftemangel erzeugen kann, einen sog. „**Brain Drain**“, und damit der Volkswirtschaft des Entwicklungslandes schadet.

Ohne dieses wichtige Problem auszublenden, sehen wir heute auch große Potenziale von Migrantinnen und Migranten. Sie leisten erhebliche Beiträge zur Entwicklung ihrer Heimatländer:

### **Geldüberweisungen**

Bedeutendster Beitrag der Migrantinnen und Migranten für Entwicklung sind die Geldüberweisungen an die Familienmitglieder im Herkunftsland, sog. Remittances. 2006 beliefen sich diese Überweisungen global auf mehr als **300 Mrd. US-Dollar**, von denen ca. 39 Mrd. (11,5%) nach Afrika gingen. Um die Dimension klar zu machen: Es handelt sich um mehr als das Doppelte der Summe, die die Staaten der Welt für Entwicklungszusammenarbeit aufbringen.

Viele Entwicklungsländer sind auf Remittances angewiesen: In Marokko machen sie knapp 10% des Bruttosozialprodukts aus. Nach Schätzungen der Bundesbank flossen im Jahr 2006 ca. 154 Mio. Euro aus Deutschland nach Afrika. Dieses Geld dient den Empfängern in erster Linie zur Zahlung der Miete, zum Kauf von Lebensmitteln, zur Deckung von Gesundheits- und Bildungskosten oder zur Rückzahlung von Schulden.

Diese Privatausgaben haben **volkswirtschaftliche Bedeutung**. Jeder Euro, der zurück überwiesen wird, zieht einen Umsatz von zwei bis drei Euro in der lokalen Wirtschaft nach sich. Rücküberweisungen verbessern die Lebensbedingungen der Familien, deren gestärkte Kaufkraft wiederum den lokalen Handel fördert und Arbeitsplätze schafft. Häufig kommen die Familienmitglieder aufgrund der Rücküberweisungen zum ersten Mal in Kontakt mit dem Bankensystem. Dort lernen sie, Geld anzulegen, Kredite aufzunehmen oder Versicherungen abzuschließen. In Uganda, Ghana und Bangladesch wurde ein **deutlicher Zusammenhang zwischen Rücküberweisungen und dem Rückgang der Armut** festgestellt (Quelle: Weltbank 2005, *Global Economic Prospects*).

### **Wissenstransfer**

Ein überragendes Entwicklungspotenzial besteht in dem Wissen und der Erfahrung der Migrant/innen, das aus den Aufnahmelandern in die Herkunftsländer zurückfließt. Dieser „*Wissenstransfer*“ („*brain gain*“) kann nur stattfinden, wenn der **Kontakt zum Heimatland** nicht abbricht. Es muss die Möglichkeit bestehen, dass Migrant/innen mit ihrem Wissen für kurze oder längere Zeit wieder zurück gehen können. Ein gutes Beispiel dafür sind Computerspezialisten, die aus den USA nach Indien zurückgekehrt sind. Sie spielen dort mittlerweile eine Schlüsselrolle im wirtschaftlichen Aufschwung. Aufgrund ihrer qualifizierten Ausbildung fanden die indischen Migrant/innen als Fachkräfte gute Arbeitsplätze in den USA. Die dort dazu gewonnenen Fähigkeiten und Wirtschaftskontakte konnten sie zusammen mit ihren Ersparnissen nutzen, um in Indien eigene Unternehmen aufzubauen.

Die **gegenteilige Situation**, „**Brain Drain**“, besteht in kleineren afrikanischen Staaten. Beispiel Malawi: Dort ist es zu einer dauerhaften und massenhaften Abwanderung von Fachpersonal im Gesundheitswesen gekommen. Die gesundheitliche Versorgung des Landes ist ernsthaft gefährdet. Die Millenniumsziele im Gesundheitsbereich sind in Afrika kaum erreichbar, weil dort zwischen 2000 und 2005 über 16.000 Krankenschwestern den Kontinent verlassen haben, um in Großbritannien zu arbeiten.



Eröffnungsveranstaltung

dvv international

Eine Lösungsmöglichkeit besteht in der **Eindämmung der Fachkräfteabwanderung**: Da aber die Zielländer wie die Migrant/innen selbst große Vorteile davon haben, ist dies schwierig. Die Europäische Union erarbeitet derzeit ethische Anwerbeprinzipien für Personal aus dem Gesundheitsbereich, die noch unter deutscher EU-Präsidentschaft angestoßen wurden.

Eine weitere Lösungsoption ist unter dem Stichwort „*zirkuläre Migration*“ bekannt. Darunter versteht man die Erteilung zeitlich begrenzter Arbeits- und Aufenthaltserlaubnisse, die ein Pendeln zwischen Herkunfts- und Aufnahmeländern ermöglichen. Dadurch will die EU auch die illegale Migration und deren Gefahren für die Migrant/innen vermindern. In Deutschland freilich wäre eine Neuauflage von Gastarbeiterprogrammen nicht sehr populär. Offensichtlich brauchen wir hier noch innovative Ideen und Konzepte.

Entwicklungspolitisch interessant ist der Vorschlag, Menschen mit Migrationshintergrund eine **Rückkehr-Option** zu geben, wenn sie mehrfach und für längere Zeit in ihren Heimatländern arbeiten wollen. Der bleibende legale Aufenthaltsstatus in Europa würde manchem Betroffenen die freiwillige Rückkehr ins Herkunftsland erleichtern. Gerade für Fachkräfte aus dem Gesundheitswesen dürfte dies eine interessante Option sein. „*Brain Drain*“ könnte allmählich in „*Brain Gain*“ und „*Brain Circulation*“ verwandelt werden. Derzeit erlaubt das deutsche Zuwanderungsgesetz maximal 6 Monate Aufenthalt im Herkunftsland, und dies auch nur mit Genehmigung der Ausländerbehörde. Hier setzt sich das BMZ für mehr Flexibilität ein.

Denken wir z. B. an Afghan/innen, die eine Rückkehr in ihr Heimatland erwägen. Sie können nicht sicher sein, ob sich ihre Existenzpläne in Afghanistan realisieren lassen. Die Gewissheit, trotz Rückkehr ins Herkunftsland ein „*Standbein*“ in Deutschland zu behalten, sorgt erst für die Sicherheit, um eine Rückkehr ernsthaft zu erwägen. Wir sollten nicht ver-

gessen, dass diese Menschen bereit waren, aus ihrer Heimat eine Brücke nach Deutschland zu schlagen. Es wäre ein Fehler, solche Brücken hinter ihnen abzubrechen. Sowohl die Entwicklungspolitik als auch deutsche Unternehmen im Ausland haben ein Interesse an Menschen, die zwischen verschiedenen Kulturräumen wandeln können – und wollen.

### **Migrantenorganisationen als Brückenbauer**

Eine wichtige Funktion als Brückenbauer nehmen Migrantenorganisationen wahr, sog. **Diasporagemeinschaften**. Sie kooperieren mit lokalen Gruppen im Herkunftsland, um dort soziale, kulturelle oder auch bildungspolitische Projekte, z. B. den Aufbau einer Schule, zu verwirklichen.

Die Diaspora nimmt auch **Einfluss auf die politische Entwicklung** in ihren Herkunftsländern. Migrant/innen, die gut in eine demokratische, offene Gesellschaft integriert sind, unterstützen in ihren Heimatländern ebenfalls demokratische und liberale Parteien. So stärken sie politische Veränderungen in Richtung Menschenrechte, Demokratie, Toleranz und Geschlechtergerechtigkeit. Durch Protestmärsche, Petitionen oder Informationskampagnen lenken sie die öffentliche Aufmerksamkeit auf Probleme im Herkunftsland. Sie bewegen Politikerinnen und Politiker oder soziale Organisationen im Aufnahmeland zum Eingreifen oder zur Zusammenarbeit.

Es gibt jedoch auch radikale Vertreter/innen der Diaspora, die in ihrem Herkunftsland zur Instabilität beitragen. Aus meiner Sicht könnten Bildungsangebote für Migrant/innen im Bereich Demokratie und Toleranz wichtige Beiträge leisten, damit die Anhänger/innen solcher radikaler Ideen weniger Nährboden finden.

### **Entwicklungspotenziale entstehen durch Bildung und Integration**

Die Erfahrung hat gezeigt, dass sich gebildete und integrierte Migrantinnen und Migranten öfter für die Entwicklung ihres Herkunftslandes engagieren: sei es durch Geldüberweisungen an die Familie, durch wirtschaftliche Investitionen, durch gemeinnütziges Engagement oder durch Vermittlung demokratischer und rechtsstaatlicher Werte.

Integration in Deutschland ist also die Basis, um Potenziale der Migranten zur Armutsbekämpfung überhaupt zu entfalten. Integration wiederum beruht auf Zugang zu Bildung im Zielland.

*... Deutschland ist gegenwärtig auf dem Weg zum Umdenken. Integration wird nicht mehr verdrängt aufgrund einer Annahme, die Angeworbenen kehrten zurück (in ihre Herkunftsländer), sondern ist zu einem Hauptthema geworden. Bildung, ganzheitlich und umfassend und nicht reduziert auf Sprachkurse und staatsbürgerliche Erziehung spielt dabei die Hauptrolle.*

Rita Süßmuth



## Wie stärkt die deutsche Entwicklungspolitik das Potenzial von Migration?

Im **Rahmen der EU** setzen wir uns für eine konstruktive und kohärente Gestaltung der Migrationspolitik ein. Hier gibt es seit 2005 gute Ansätze und auch gemeinsame Aktivitäten mit afrikanischen Herkunfts- und Transitstaaten. Es geht uns insgesamt darum, einerseits die illegale, gefahrvolle Migration und „Brain Drain“ einzudämmen und andererseits die positiven Migrationseffekte für die Herkunftsländer zu maximieren.

Ein wichtiges Handlungsfeld sind **günstigste Überweisungswege**. Derzeit werden für sie bis zu 25% Transfergebühren gefordert. Deshalb eröffnet das BMZ Ende des Monats eine **Website**, auf der sich Migrant/innen über billigere Varianten informieren können. Wir wollen Transparenz und Wettbewerb im Überweisungsgeschäft stärken. Zunächst informieren wir zu Marokko, Ghana, Vietnam, Serbien, Albanien und der Türkei. Unsere Website folgt dem britischen Beispiel „*sendmoneyhome.org*“. Diese hat erfolgreich bewirkt, dass mehr Geld durch formelle Kanäle fließt, dass die Kosten sinken und im Ergebnis höhere Geldsummen in den Herkunftsländern ankommen.

Ein weiterer Ansatzpunkt besteht in der **Zusammenarbeit mit den Diaspora-Organisationen**. Ihr Engagement für den Aufbau sozialer Infrastruktur in ihren Herkunftsländern verfolgt ähnliche Ziele wie die Entwicklungszusammenarbeit. Da es bislang kaum Berührungspunkte zwischen beiden Akteuren gibt, versuchen wir mit Mittlern zusammenzuarbeiten: das sind etwa Integrationsbeauftragte der Länder und Kommunen. Auch für sie rückt der positive Zusammenhang zwischen Migration, Integration und Entwicklung zunehmend ins Blickfeld. Es ist deutlich geworden, dass Integration und transnationales Engagement keinen Widerspruch darstellen, wie bisweilen unterstellt wurde.

Die Kooperation zwischen Entwicklungszusammenarbeit und Diaspora kann **Synergieeffekte** erzeugen: Entwicklungsorganisationen profitieren von der Landeskenntnis der Migrantinnen und Migranten und diese wiederum von den professionellen Ansätzen der Entwicklungsorganisationen. Diese können die Antragsstellung, Finanzierung oder Durchführung von Vorhaben in den Heimatländern unterstützen.

Ein **Pilotprojekt** planen wir zurzeit in **Marokko**: Die Regierung hat die Bedeutung ihrer Diaspora erkannt und ist sehr interessiert an einer Zusammenarbeit mit uns und anderen Staaten. Marokko will u.a. das wirtschaftliche Engagement der Auslandsmarokkaner fördern. Dafür wollen wir die Verbindungen zwischen der deutschen Diaspora und kleinen und mittleren Unternehmen in einer besonders von Auswanderung betroffenen Region Marokkos fördern. Zudem soll eine Bankenberatung erreichen, dass gesparte Rücküberweisungen verstärkt in die Wirtschaft der Region investiert werden.

Eine besondere Form der Kooperation mit der Diaspora stellt das sog. **Förderprogramm für rückkehrende Fachkräfte** dar. Dieses Programm finanzieren wir seit vielen Jahren. Unser Ziel ist, dass Migrantinnen und Migranten, z. B. nach einem Studium in Deutschland, ihr Wissen in den Herkunftsländern entwicklungsfördernd einsetzen. Das Programm bietet Beratung, Arbeitsvermittlung, Vernetzung und Zuschüsse beziehungsweise Kredite.



Eröffnungsveranstaltung

dvv international

Hier werden Anreize zur Aufnahme entwicklungsrelevanter Tätigkeiten in den Heimatländern gegeben. So kann „Brain Drain“ in „Brain Gain“ verwandelt werden. 2006 kehrten über 780 Migrant/innen im Rahmen des Programms zurück. 218 der Rückkehrer stammten aus Afrika. Die afrikanischen Länder mit der größten Zahl an Rückkehrern waren Ghana, Kamerun und Marokko.

**Beispiel:** Im Rahmen des Programms unterstützen wir ghanaische Wasserversorgungsspezialisten. Sie kehren

mit ihrem Know-how und Ausstattungshilfen nach Ghana zurück und engagieren sich in der Aus- und Fortbildung der Mitarbeiter des ghanaischen *Ministry for Works and Houses*. Andere Rückkehrer bringen mit ihrem Wissen aufstrebende private Ingenieurfirmen voran.

Es gibt zweifellos weitere Möglichkeiten, Potenziale von Migrantinnen und Migranten zu nutzen. Ich werde mich hierfür weiterhin engagieren.

## Schluss

Der Themenkreis von Bildung, Integration und Migration in Verbindung mit Entwicklungspolitik schließt sich. Meine zusammenfassenden Thesen lauten:

1. Wir müssen **Migration primär als Chance begreifen** – auch für die Herkunftsländer. Für die Integrationsarbeit heißt das, dass wir das Kontakthalten der Migrantinnen und Migranten mit dem Land ihrer Geburt nicht länger als Integrationshemmnis verurteilen dürfen. Integration erfolgt eben auch dann, wenn das Interesse am Herkunftsland bestehen bleibt.
2. Die Verwirklichung des Menschenrechts auf Bildung für Migrantinnen und Migranten ist aus entwicklungspolitischer Perspektive von großer Bedeutung – ebenso wie aus innen- und integrationspolitischer Sicht. Erst die Integration durch Bildung, erst die Berufstätigkeit, das sprachliche und kulturelle Know-how geben Migrantinnen und Migranten den Handlungsspielraum, überhaupt im Herkunftsland aktiv zu werden.

Aus meiner Sicht gilt deshalb: Wer bessere Bildungschancen für Migranten und Migrantinnen schafft, verbessert zugleich die Lebensperspektiven dieser Menschen in Deutschland sowie ihre Potenziale, einen Beitrag zur Entwicklung ihrer Heimatländer zu leisten.

# Contributions Beiträge

## Forum 1

### Language as a Key to Integration and Participation Sprache als Schlüssel zu Integration und Partizipation

Joseph Sheils

## Language Policy of the Council of Europe in the Context of Integration

The question of migration has steadily grown in importance in the work of the Council of Europe which has elaborated a number of legal instruments and recommendations related to the protection and integration of migrants.

In this presentation I will summarize the specific elements in those legal texts that relate to language skills and the integration of migrants, and will then situate this topic within the broader context of the Council of Europe's policy of plurilingualism.

I will examine the implications of our policy for approaches to language competences for integration, taking into account in particular the debate generated by the notion of "level" and language tests for residence or citizenship and how we see the role of the Common European Framework of Reference for Languages (CEFR) in this debate.<sup>1</sup>

### Council of Europe Policy

The Council of Europe is an intergovernmental organization with 47 member states, and has its headquarters in Strasbourg. It is centrally concerned with human rights, democracy and the rule of law since its foundation more than 50 years ago. These fundamental values, and its constant concern with respect for diversity and social cohesion, are guiding principles in the actions of the Council of Europe.

The Third Summit of Heads of State and Government of the Council of Europe's member states took place in Warsaw in 2005, and in the Summit Declaration, Europe's leaders committed themselves, inter alia, to ensuring that our cultural diversity becomes a source of mutual enrichment and to building "*cohesive societies by ensuring fair access to social rights, fighting exclusion and protecting vulnerable social groups.*"

Immigrants can be a particularly vulnerable group and at their last meeting, the Conference of European Ministers responsible for migration affairs addressed the challenges in connection with integration policies and with migration management and ways of dealing with them in Council of Europe member states. The Ministers recalled that the economic, social, cultural and political integration of migrants lawfully residing in European

---

1 The views expressed in this article are those of the author and do not necessarily represent the official position of the Council of Europe.

countries is a factor of social cohesion of the host state, and that countries should ensure a commitment to their full integration based on the mutual obligations of migrants and the receiving society.

The Ministers undertook to implement induction programmes for newcomers and to actively encourage immigrants to learn the language of the receiving country.

At their next conference in September 2008 the Ministers will address the need to develop an integrated

policy approach in addressing current and emerging migration issues. They will also examine issues from a human rights perspective that takes account of the specific interests of the individual at every stage of the migratory process (whether they are emigrants, returning migrants, immigrants, refugees and persons of immigrant background).

The Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE) adopted a Resolution in 2006 (Resolution 1511) attaching priority to strengthening the rights of migrants, refugees, asylum seekers and displaced persons, fostering tolerance and ensuring the integration of immigrant communities in their host countries. The Assembly has recommended that integration programmes for recently arrived immigrants should be voluntary and should include *“language tuition, information on the way of life and customs of the host society”*. (Recommendation 1625 [2003])

Two Conventions explicitly mention the obligation by member states to support immigrants in developing skills in the language of the receiving country.

The European Convention on the Legal status of Migrant Workers (1997) and the European Social Charter both include provision for teaching the language of the receiving state to migrant workers and their families.

European Social Charter (1961/1996): Article 19, par 11:

*“To promote and facilitate the teaching of the national language of the receiving state or, if there are several, one of these languages, to migrant workers and members of their families.”*

This paragraph was added in the revised version of the Charter (1996) as it is considered important for the protection of migrant workers' health and safety at work and for the guarantee of their rights in other respects relating to work, as well as facilitating their integration and that of their families.



Panel discussion

*dvv international*

It should be noted that the paragraph following (par. 12) deals with the maintenance of the cultural and linguistic heritage of the children of migrant workers which, among other reasons, is important for their reintegration if they return home.

## **Council of Europe Principles and Tools in Relation to Languages and Integration**

In developing language policies for integration, whether for newcomers or those already settled in the country, policy makers need to take into account that migrants form an extremely heterogeneous group. They differ in learning experiences, in their linguistic and cultural biographies and attitudes, in their individual learning capacities and in their needs relating to living in their new country. The heterogeneity of the linguistic and cultural contexts in the host countries is another important dimension to consider, in addition to a range of other factors such as the time and resources available to individuals and the kind of support provided by the state for language tuition.

Accordingly, it seems essential to increase awareness that there is no single uniform approach to the organization of linguistic and cultural support measures for integration, and that issues related to defining levels of language proficiency for integration, and in particular language testing for residence or citizenship purposes, are complex and require serious examination by policy deciders.

It is to these issues that I now wish to turn, not least because the Common European Framework of Reference for Languages (CEFR) and the European Language Portfolio (ELP) developed by the Council of Europe are increasingly used in developing and implementing language policy for integration purposes.

These two complementary tools are designed to support the development of the individual's plurilingualism – of his or her unique plurilingual repertoire.

**Plurilingualism:** all are entitled to develop a degree of communicative ability in a number of languages over their lifetime in accordance with their needs; plurilingualism refers to the full linguistic repertoire of the individual, including their mother tongue or first language; individuals may learn or acquire different languages for various purposes at different points in their lives. Therefore, their plurilingual repertoire is a dynamic one, and may be composed of different kinds of competence and differing levels of proficiency in those specific competences and languages. Plurilingualism includes openness to and acceptance of the languages and cultures of others.

The exercise of democracy and participation in social processes in multilingual societies depends on the plurilingual competence of individuals. They need to be supported in their efforts to become plurilingual in ways that are appropriate to the area they live in and to develop a shared feeling of belonging and of shared democratic citizenship. This is of particular relevance for immigrants and minorities.

How can the CEFR and ELP promote and support the development of plurilingualism as one element that contributes to the exercise of democratic citizenship? The CEFR is a tool to provide a transparent, coherent and comprehensive basis for the development of language programmes and for the assessment of language proficiency. It is not a harmonisation tool but rather aims to raise questions to be considered in making decisions about learning, teaching and assessment, and in communicating those decisions in an explicit manner to others. It is intended to be adapted for use and complemented according to one's purpose and to the needs of the local context of use.

The best known elements of the CEFR are the scales of proficiency, although sometimes only the global scale or self-assessment grid is consulted. However, the CEFR is a comprehensive instrument and offers a rich descriptive scheme and an action-oriented approach. It describes language activities in positive 'can do' terms for reception, production, interaction and mediation. The CEFR also provides a detailed description of communicative language competence and strategic competences. Four domains of use are outlined: public, personal, educational and occupational.

It defines language proficiency at six levels in three broad bands: A1/A2; B1/B2; C1/C2, with detailed illustrative descriptors always referring to what the learner "can do" in brief, clear explicit terms.

A survey carried out by the Council of Europe in 2006 revealed that users found it particularly helpful for curricula and for certification, and for the promotion of plurilingualism in a lifelong learning context. However, the Framework is under-exploited for developing plurilingual profiling of language learners' competences, and there is concern about how some claims are made linking qualifications to CEFR levels.

I shall now look at this last point because an increasing number of member states are using the CEFR levels to define language requirements for entry, residence or citizenship, and for testing candidates for these purposes.

We all have a shared responsibility in this matter and in the appropriate use of the CEFR, not least with regard to its use in high stakes integration contexts concerning the right to entry, residence, family reunion, nationality and work. Possible misunderstandings or misuses of the CEFR could therefore have serious implications for the rights of those concerned.

We have asked the question: Who is responsible for doing what to ensure best possible use of the CEFR in keeping with the spirit in which it was designed? In seeking a response, the Language Policy Division organized a Forum for our member states in Strasbourg in February this year. In the words of the Forum Rapporteur,

*"the momentum generated by the CEFR in Europe is starting to bring about a new balance in terms of responsibilities, placing increased weight on horizontal relationships among member states and thus raising the issue of responsibility from a new perspective."*

A state's relationship with the Council of Europe can no longer be considered in isolation from what other states are doing. In that context we can say that any misuse or inappropriate use of the CEFR by any instance can only risk reducing its value for all other users.

Our mutual shared responsibility for how the CEFR is implemented applies to its use for migration and integration purposes. At the Policy Forum in Strasbourg, a panel discussion was devoted to the issue of language proficiency levels and migration. It was recalled (by H-J Krumm) that the CEFR is not intended to create a uniform system for everybody and that migrants form an extremely heterogeneous group. The starting point for language programmes should be the real needs and capacities of migrants so that they can participate in the life of society – rather than a “level” of proficiency. Countries sometimes have a regulation stipulating that migrants must demonstrate a “sufficient” level of competence in the language of the society. But what does “suffice” actually mean? Does it mean the same thing for all skills or should we not think in terms of profiling? An individual might be expected to develop reading and listening skills to a higher level than speaking skills, and speaking to a higher level than writing.

The CEFR, with its specific levels and related descriptors for listening, reading, spoken interaction, spoken production, and writing is designed to facilitate planning for the development of partial competences which form an uneven profile with different competences at different levels. This would also facilitate a differentiated approach to individual learners, such as those with literacy problems whose main initial progress in oral skills could be given due recognition in certification. The acknowledgement of these kinds of “partial” competences could be promoted through a modular approach to testing.

The European Language Portfolio is a helpful tool in acknowledging competences as it is designed to support and record the developing plurilingual profile of language learners. The portfolio is a personal document for learners and has both a reporting or documenting function and a pedagogic function.

It consists of three basic parts: a language passport which summarizes the individual's competences in languages and linguistic and intercultural experiences – in which migrants can also record their mother tongue(s); a language biography to support the individual learner in planning, reflecting upon and assessing his or her language learning; a dossier where the portfolio owner keeps samples of work that illustrate achievements and experiences.

Among the almost 100 portfolios accredited by the European Validation Committee in Strasbourg so far, several are designed specifically for use by younger and adult immigrants. The portfolio document helps to make the learning process more transparent for learners and supports them in becoming more autonomous language learners. It also provides recognition of the other languages in their plurilingual repertoire – including of course their mother tongue which is a crucial element of their linguistic and cultural identity.



A portfolio approach seems well suited to planning and assessing the development of language competences within the longer term process of integration. It has been suggested that it can offer a possible alternative approach in response to the questions raised at the Policy Forum (see above H-J Krumm): can the common values and processes of citizenship be defined in a "level"? Can the fundamental and complex notion of citizenship be tested in an examination of language competence and knowledge of society that has been learned by heart for the examination? Is active citizenship not something that migrants should participate in as much as possible from the beginning as this is how they will actually acquire the necessary competences, values, behaviours?

These are among the kinds of questions that we will address at a conference to be organized in June 2008 by the Council of Europe. Our aim is to raise awareness of the complexity of these questions among those dealing with immigrants, to share experiences and to promote the use of our guidelines and practical tools to promote language policies for integration based on fundamental principles of human rights and best practice. We are about to carry out a survey of language regulations and provision of tuition in our member states for different categories of migration as part of our preparations for the conference.

We know from previous small scale surveys and seminars (organized with the French authorities) that the situation can vary considerably across member states. There are differences in approach to language provision and, where this exists, to testing for entry, residence or citizenship purposes.

There are differences in the levels of proficiency required – ranging from A 1.1 (below A 1) to B 1 or even B 2 (oral) of the CEFR. This is an area where our current work on how to interpret the Framework levels will be valuable, and I will return to this shortly.

First, a few remarks on testing. The deontology of testing is well developed and codes of practice for testing exist, such as that elaborated by ALTE. Where tests are mandatory it is essential to ensure that professional standards are respected in order to ensure that tests are fair to the migrants and appropriate for the purpose. The consequences of the test on the migrants and on society generally should also be considered.

We are in the process of preparing guidelines on testing with the assistance of ALTE. One of our objectives is to raise awareness among policy deciders that the purposes, expectations and use of the test need to be made explicit to all concerned and this should be based on a proper analysis of the real needs and capacities of the different categories or subgroups of immigrants. While the linguistic demands for study and work may apply to fairly homogeneous groups as regards their level of education, the situation is much more complex regarding tests for residence or citizenship. Here the population concerned is more heterogeneous, and, as already stressed, the language needs of integration and citizenship cannot easily be defined in language terms, as this is only one part of the broader integration question.

Concerning the use of the CEFR in relation to course planning and testing, it is also important to bear in mind that there is no simple relationship between the number of hours of language tuition and the CEFR levels. The levels are not equidistant from one another and the time required to progress from one level up to the next increases as the learner progresses up the scale. It is not a question of hours but of the needs of immigrants and matching these to the 'can do' statements in the CEFR, and adapting these as required.

The CEFR is not intended as a tool for developing tests but for relating requirements to common reference points that will in turn facilitate transparency and a degree of comparability. As language testers everywhere have become interested in the use of the Framework, we have responded to what we consider to be an obligation to try to ensure that the common reference levels are interpreted consistently and in a comparable manner in different contexts. We wish to avoid the risk that the many different users in our member states might create varying interpretations that would run counter to the original aim of a common reference framework, dealing with a range of different languages and working in a variety of contexts, that is, to allow users in different contexts to situate (but not to equate) their programmes and examinations in relation to the common reference points.

It is hardly necessary to remind testers that before a test can be related to the CEFR levels, the test needs to be demonstrated as valid (it tests what it claims to test), and is reliable (it can accurately and consistently measure the candidate's ability). We need to ensure, as best we can therefore, that claims made about the levels of examinations in relation to the Framework are reliable because they are based on appropriate and transparent linking procedures. The Council of Europe has produced a Manual on *"Relating language examinations to the Common European Framework of Reference for Languages"*.

It proposes a methodology for linking examinations to the CEFR in several phases:

1. Familiarization (with the various dimensions of the CEFR itself)
2. Specification: of coverage, profiled in relation to the CEFR (implies a careful analysis of the test tasks)
3. Standardization: of interpretation, using calibrated illustrative samples of performances and test items to facilitate a consistent interpretation by markers of the common reference levels (we have produced calibrated materials to assist in training markers)
4. Empirical validation: checking that exam results relate to CEFR levels as intended (through analysis of test data and thus providing independent proof of the linking claim).

This last part is perhaps beyond the resources of some but the further one advances through these various steps, the more credible is the linking claim.

We have also elaborated a Reference Supplement to the Preliminary Pilot version of the

Manual which aims to provide users of the Manual with additional information to help them in their efforts to relate their certificates and diplomas to the Framework. It contains quantitative and qualitative considerations in relating these to the CEFR and also presents different approaches in standard setting.

In order to support the standardization phase we have videos/DVDs with calibrated illustrative samples of oral performance for several languages and a CD-ROM with calibrated illustrative test items for Listening and

Reading, and also calibrated samples of written performances. These can be used in training for the standardization phase, so as to ensure that the reference levels are made concrete and more easily interpreted in a consistent manner by testers, and indeed teacher trainers and teachers who may be interested.

The CEFR is a generic reference tool – it is not language specific, which is another reason that it is not a testing instrument. It is also intended to be further developed and supplemented for specific uses and contexts. Consequently, another relevant initiative concerns the elaboration of Reference Level Descriptions. These are detailed descriptions of linguistic and cultural elements related to the six levels of the CEFR, and have been developed for a number of languages.

The pioneer was Profile Deutsch for all six CEFR levels and this process is under way for others. I draw your attention to the A1.1 developed for French (lower than A1) and illustrated with a DVD of oral performance for migration purposes.

This ongoing work around the Framework, and related initiatives by others, contribute to the dynamic development of a “CEFR toolkit” which enriches the Framework and supports its implementation in accordance with the spirit in which it was designed.

## **Conclusion**

The CEFR is a tool for reflection and communicating decisions about learning, teaching and assessment – the order of these three components is not accidental. The Council of Europe sees it as a tool for international cooperation in developing policies for inclusion and not exclusion. This was stressed by the Director General, Gabriella Battaini-Dragoni, at the Policy Forum mentioned above.



Working group

*dvv international*

In thinking about who does what in the future therefore, we need to bear in mind that the Framework is a means to an end – for the development of plurilingualism among our citizens – and not an end in itself. It is not a panacea for language teaching, learning and assessment; it is not a policy diktat or a set of uniform standards imposed on member states; it is not a tool for uniformity and reduction of diversity.

It is our expectation that member states, and the language profession itself, will take the lead in developing quality assurance actions in relation to the appropriate and effective use of the Framework for their specific needs and contexts, and we welcome all such initiatives where they contribute to our ultimate goal of plurilingual education.

Our mission does not involve monitoring and intervening in language education policy, unless of course it threatens human rights – cultural, education or language rights as enshrined in our Conventions and ratified by member states. Then we will not hesitate to sound the alarm. That is our role and we are acutely conscious of the importance of protecting the rights of minorities, both old and new. Any misuse of the Framework that might impinge upon human rights, for example, in relation to the linguistic integration of immigrants, would require a clear response from the Council of Europe.

Further information, including extracts from the Policy Forum on the CEFR, other documents referred to above and relevant links to related materials are available on the website of the Language Policy Division. [www.coe.int/lang](http://www.coe.int/lang)

Regina Jordan

## Die Integrationskurse des Bundes

Die bundesdeutsche Sprachförderung in den 1990er Jahren war in eine Vielzahl von Zuständigkeiten aufgeteilt, und je nach Zuständigkeit fand eine unterschiedliche Ausgestaltung der Förderangebote statt. Eine aussagekräftige Gesamtübersicht war damit unmöglich, ganz zu schweigen von einem qualitativen Vergleich. Die Sprachförderung war nach einzelnen Zielgruppen zersplittert: Ausländer, Spätaussiedler, aufgeteilt in verschiedene Altersgruppen, Asylberechtigte und Kontingentflüchtlinge. Dabei waren es keineswegs pädagogische Gründe, die zu dieser Art der Ausdifferenzierung geführt hatten. Lediglich der unterschiedliche Rechtsstatus der Zugewanderten hatte zu unterschiedlichen rechtlichen Ansprüchen und Förderrichtlinien und vor allem zu unterschiedlichen Zuständigkeiten der Ressorts geführt.

### Weichenstellung durch das neue Zuwanderungsrecht

Ende der 1990er Jahre wurde deutlich, dass den langfristigen Erfordernissen der Integration in der Bundesrepublik Deutschland nur eine grundlegende Neuorientierung in der Sprachförderung gerecht werden konnte. Nicht zuletzt ging es auch darum, diejenigen Gruppen in die Sprachförderung einzubeziehen, die bislang davon ausgeschlossen waren. Und zugleich sollten die Rahmenbedingungen und die pädagogischen Konzepte neu gestaltet und jüngste wissenschaftliche Erkenntnisse berücksichtigt werden. Ohne die einzelnen Schritte noch einmal nachvollziehen zu wollen, die schließlich zum Konzept der Integrationskurse führten, möchte ich doch noch einmal an die wesentlichen Grundlagen erinnern: das von der Bundesregierung formulierte Gesamtsprachkonzept im Jahr 2000 und die Empfehlungen der „Unabhängigen Kommission Zuwanderung“ im Jahr 2001, geleitet von Prof. Dr. Rita Süßmuth, die diese Konferenz ja auch eröffnet hat.

Mit dem neuen Zuwanderungsgesetz wurde die Rechtsgrundlage für das Herzstück der neuen Sprachpolitik im Bereich Zuwanderung gelegt: der Integrationskurs als bundesweites Angebot der Erst- und Grundförderung, das die bislang verschieden behandelten Zuwanderergruppen gleichermaßen ansprechen sollte. Die Konzeption richtete sich zunächst in erster Linie an Neuzuwanderer, die mit keinen oder nur geringen Sprachkenntnissen in Deutschland ankommen und sich nun in der Lebens- und Arbeitswelt dieses Landes orientieren müssen. Die Praxis hat aber, wie Sie wissen, gezeigt, dass das größte Interesse an der freiwilligen Teilnahme und auch die größten Bedarfe eigentlich bei den schon länger in Deutschland lebenden Zuwanderinnen und Zuwanderern liegen. Rund

55% der Teilnahmeberechtigungen, die seit Einführung der Integrationskurse zu Beginn 2005 bis Mitte 2007 ausgestellt wurden, betreffen schon länger in Deutschland lebende Ausländerinnen und Ausländer. Das sind ca. 232.000 Personen von rund 425.000 berechtigten Personen dieses Zeitraums insgesamt.

*Ein Leitsatz könnte sein: Schafft Win-Win Situationen für Herkunftsländer, Aufnahmeländer und die Migrantinnen und Migranten selbst. Genau an diesem Punkt stehen wir gegenwärtig bei der Integration derjenigen, die zum Teil schon lange bei uns leben. Die von uns zwischen 1956 und 1973 angeworbenen Menschen waren meistens ohne Schul- und Berufsausbildung. Die von der Mehrheit der Migrantinnen und Migranten erbrachten Leistungen war eine ungeheure menschliche Anstrengung. Ein neuer Blickwinkel wäre, dass Bildung hier noch sehr viel erweitern und leisten kann. Nicht zu vergessen, dass von dieser Gruppe ein größerer Anteil an Finanzen als durch staatliche Entwicklungshilfe zurückfließt und insbesondere durch die Arbeit von Frauen.*

Rita Süßmuth

## Einführung der Integrationskurse

Der Rahmen für die Förderung der Integration in Deutschland wird in den §§ 43 bis 45 des Aufenthaltsgesetzes festgelegt. „Die Eingliederungsbemühungen von Ausländern“, so heißt es in § 43 Abs. 2, „werden durch ein Grundangebot zur Integration“, den Integrationskurs, „unterstützt“. Die Integrationskursverordnung vom Dezember 2004 ist Fundament und Gerüst zugleich für die völlige Neugestaltung der Sprachförderung für Migrantinnen und Migranten in Deutschland, die in den letzten drei Jahren insgesamt überaus erfolgreich etabliert werden konnte.

### **Die Eckpfeiler des Integrationskurssystems sind:**

1. Der allgemeine Integrationskurs umfasst 630 Unterrichtsstunden und besteht zum einen aus einem 600-stündigen Sprachkurs, des Weiteren aus einem 30-stündigen Orientierungskurs, der im Anschluss an den Sprachkurs stattfindet.
2. Es gibt ein einheitliches und objektiv messbares Ziel für den Sprachkurs: die Sprachniveaustufe B 1 des Gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen. Das Erreichen von B 1 wird mittels einer standardisierten Abschlussprüfung, dem *Zertifikat Deutsch*, festgestellt.
3. Ein übergreifendes gesetzliches System der Berechtigung und Verpflichtung wurde eingeführt. Gleich ob Ausländer, Spätaussiedler oder seit August 2007 auch deutsche Staatsangehörige mit unzureichenden Sprachkenntnissen und besonderer Integrationsbedürftigkeit – alle diese Personen mit Migrationshintergrund, die sich dauerhaft in Deutschland aufhalten, können einmalig an einem Integrationskurs teilnehmen. Mit dem neuen Fördersystem geht eine teilnehmerbezogene Abrechnung ein-

her, seit dem 1.7.2007 auf der Basis von 2,35 Euro pro Teilnehmer und Unterrichtsstunde.

4. Mit der Übertragung der Durchführung der Integrationskurse auf private und öffentliche Kursträger ist ein Zulassungsverfahren verbunden, das schon im Vorfeld eine Qualitätskontrolle ermöglicht. Die Qualitätssicherung wird durch weitere Elemente wie Lehrkräftezulassung, Lehrwerkszulassung und Kursprüfungen ergänzt.

Aus heutiger Perspektive, also mit Blick auf knapp drei Jahre insgesamt erfolgreicher praktischer Umsetzung der Integrationskurse, ist zu diesen vier Punkten Folgendes anzumerken:

### **1. Die Teilnahme am Integrationskurs bildet den ersten Schritt im Integrationsprozess**

Über die Angemessenheit des Stundenumfangs wurde dabei viel diskutiert – sowohl in Ihren als auch in unseren Reihen, und wir werden in Kürze mit der überarbeiteten Integrationskursverordnung zu Erhöhungen kommen. Dazu später im Einzelnen mehr.

Das Aufenthaltsgesetz betont, dass der Integrationskurs ein „*Grundangebot zur Integration*“ ist – nicht mehr und nicht weniger. Der Vermittlung deutscher Sprachkenntnisse wird dabei ein hoher Stellenwert eingeräumt, denn nach wie vor gilt *„die Sprache als der Schlüssel zur Integration.“*

Aber das Aufenthaltsgesetz geht noch einen Schritt weiter und konstatiert richtigerweise, dass nicht nur die Sprache, sondern auch Kenntnisse über Rechtsordnung, Kultur und Geschichte dieses Landes notwendig sind, um das Ziel zu erreichen: Dass Ausländer *„mit den Lebensverhältnissen im Bundesgebiet soweit vertraut werden, dass sie ohne die Hilfe oder Vermittlung Dritter in allen Angelegenheiten des täglichen Lebens selbstständig handeln können“*. Mit dem Orientierungskurs wird versucht, dieser Anforderung im Rahmen des Integrationskurses Rechnung zu tragen.

Es kann also nicht mehr ausschließlich Sprachförderung gemeint sein, wenn im Kontext von Zuwanderung über Verbesserungen der Integrationsförderung gesprochen wird, und dies betrifft bei weitem nicht nur die Orientierungskurse.

Bundespräsident Horst Köhler hat am 21. September 2006 in seiner Rede *„Bildung für alle“* deutlich gemacht, dass erfolgreiche Integration mehr erfordert als ausreichende deutsche Sprachkenntnisse: Bildung insgesamt wird über die Zukunft jedes Einzelnen entscheiden, und in diesem Sinne sind Bildungschancen tatsächlich vor allen Dingen Lebenschancen. Die Integrationsbeauftragte der Bundesregierung, Prof. Dr. Maria Böhmer, hatte dies schon in einem Interview in der Welt am 1. Dezember 2005 vorweggenommen, als sie nicht mehr nur die Sprache, sondern die *„Bildungsfrage“* als den Schlüssel zur Integration bezeichnete. Und kürzlich hat auch Bundeskanzlerin Angela Merkel in einer Rede am 16. Oktober 2007 betont, Bildung und Integration seien *„zwei Seiten einer Medaille“*. Sie erkennen, welche vielversprechende Entwicklung sich zwischen der Situation Anfang der

1990er Jahre und diesen Aussagen von Spitzenpolitiker/innen in Deutschland vollzogen haben muss. Meines Erachtens muss in Zukunft die Bildung insgesamt in den Mittelpunkt der Integrationsförderung in Deutschland rücken.

Dennoch bleibt die Sprachförderung in allen ihren Varianten im Mittelpunkt unserer gemeinsamen Bemühungen. Hinzu kommen müssen aber weitere, darüber hinausgehende Elemente im Verbund mit der Sprachförderung. Solche, von uns auch so genannte „*Verbundprojekte*“ machen es möglich, die verschiedenen Elemente so zu kombinieren, dass soziale, kulturelle und berufliche Integration gleichermaßen unterstützt werden. Solche Projekte werden bereits auf vielen Ebenen realisiert und müssen in Zukunft noch stärker zur Anwendung kommen. Ein Modell hierfür ist das vom Bundesamt finanzierte und von Ihnen in vielen Bundesländern seit einigen Jahren durchgeführte Projekt „*West-Ost-Integration*“ für Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler, dem diese Konferenz unter anderem als Abschluss dient.

## **2. Die Ergebnisse der Sprachförderung müssen messbar und vergleichbar sein**

Die Zielsetzung des Integrationskurses, das Sprachniveau B1, war stets unter Fachleuten umstritten und wurde in Anbetracht des Förderumfangs von 630 Unterrichtseinheiten von vielen als zu hoch erachtet. Hingewiesen wurde dabei auf das europäische Ausland, beispielsweise Frankreich, das sich mit dem Sprachniveau A2 für Zuwanderer begnügt.

Wir sind aber mittlerweile einen Schritt weiter: Wir betrachten heute die einzelnen Zielgruppen viel genauer, als dies noch zur Einführung der Integrationskurse der Fall war. Das Bundesamt hat sich von Anfang an bemüht, die Fachdiskussion aufmerksam zu verfolgen, aus der Praxis Erfahrungen zu gewinnen und aus ihnen zu lernen.

Es gibt wohl kaum eine Maßnahme in Deutschland, deren Evaluierung noch kein Jahr nach ihrer Einführung bereits in einem solch großen Umfang eingeleitet wurde wie die Integrationskurse. Die Aussagen des Rambøll-Gutachtens vom Januar 2007 und die Empfehlungen im Abschlussbericht der Arbeitsgruppe 1 des Nationalen Integrationsplans vom März 2007 haben Politik und Gesetzgeber überzeugt. Wir erhalten nun die Möglichkeit, viele spezifischere Angebote für die Bedarfe und die Bedingungen einzelner Teilnehmergruppen zu entwickeln.

Immerhin 49% aller Kursabsolventen haben im 1. Halbjahr 2007 bewiesen, dass sie B1 erreicht haben und damit das, was der Gesetzgeber als „*ausreichende*“ Sprachkenntnis definiert hat. Für viele Teilnehmer bleibt B1 sicherlich ein hohes und schwer erreichbares Ziel. Es ist aber vor dem Hintergrund der Herausforderungen der Lebens- und Arbeitswelt in Deutschland ein richtiges und ein angemessenes Ziel.

## **3. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer stehen im Mittelpunkt.**

Teilnahmeanspruch und Teilnahmeverpflichtung sind gesetzlich geregelt in den §§ 44 bzw. 44 a des Aufenthaltsgesetzes. Welches Volumen sich hinter den rechtlichen Formu-



lierungen verbirgt, machen die Zahlen deutlich:

In den Jahren 2005 bis zum 30.6.2007 wurden insgesamt 425.000 Personen berechtigt, einen Integrationskurs zu besuchen. Der Frauenanteil ist dabei kontinuierlich von 62,4% im Jahr 2005 auf 66,4% im ersten Halbjahr 2007 angestiegen.

Bereits 140.000 Teilnehmer/innen haben bis Mitte 2007 den Integrationskurs abgeschlossen, davon knapp 65.000 erfolgreich.

Spezielle Zielgruppen nehmen gegenüber der Anfangssituation 2005 zunehmend Raum ein: ca. 1.200 der Mitte 2007 laufenden 11.433 Kurse sind Eltern- bzw. Frauenintegrationskurse. Weitere 1.300 davon sind Integrationskurse mit Alphabetisierung. Hier wird eine steigende Nachfrage deutlich. Ein Stiefkind ist demgegenüber der Jugendintegrationskurs mit 56 laufenden Kursen: Dies bedeutet einen Auftrag sowohl an uns als auch an die Kursträger und alle anderen beteiligten Stellen, für diese Zielgruppe aktiver zu werden.

Auch weiterhin ist es ein Anliegen des Bundesamtes, die Erkenntnisse zu vertiefen. Um mehr über Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der Integrationskurse gerade für den Einzelnen herauszufinden, wird bis zum Jahr 2009 eine Längsschnittstudie [Integrationspanel] durchgeführt. Dazu werden ca. 4.000 Integrationskursteilnehmerinnen und -teilnehmer zu drei Zeitpunkten befragt: zu Kursbeginn, zu Kursende und ein Jahr nach Kursende. Gleichzeitig wird eine Kontrollgruppe von ca. 3.000 Nicht-Kursteilnehmer/innen befragt, um die Integrationsverläufe von Kursteilnehmer/innen und Nicht-Kursteilnehmer/innen vergleichen zu können. Die Studie soll Erkenntnisse über den sprachlichen, aber auch den sozialen und beruflichen Integrationsprozess der Zielgruppe der Integrationskurse bringen.

#### **4. Qualitätssicherung ist ein zentrales Anliegen des Bundesamtes**

Kursträgerzulassung, Lehrkräftezulassung, Lehrwerkszulassung und Kursprüfungen sind Bestandteile des Integrationskursverfahrens, die in der Integrationskursverordnung vorgegeben sind. Was in der Verordnung zunächst nach einer starken staatlichen Kontrolle aussieht, wird meines Erachtens mittel- und langfristig einen für alle Seiten Gewinn bringenden Beitrag zur Qualitätssicherung in der Erwachsenenbildung für Migrant/innen leisten. Denn durch die Vorgaben werden transparente Qualitätsstandards erforderlich, die von Wissenschaftler/innen, Verantwortlichen in Politik und Verwaltung und Praktiker/innen gemeinsam erarbeitet und getragen werden müssen. Davon kann gerade das Fach



Prof. Rita Sussmuth

Deutsch als Fremdsprache/Deutsch als Zweitsprache, das Sie hier mehrheitlich vertreten, in besonderer Weise profitieren. Sie arbeiten an vielen Stellen konzeptionell und praktisch selbst daran mit.

Der Thüringer Volkshochschulverband (TVV) entwickelt zurzeit beispielsweise unter Mitwirkung zahlreicher weiterer Landesverbände aus dem „Europäischen Sprachenportfolio für Erwachsene“ eine Version für Zuwander/innen. Sie soll vom Europarat akkreditiert und dann in Integrationskursen eingesetzt werden. Die Laufzeit des Projektes, das vom Bundesamt gefördert wird, endet nach insgesamt 21 Monaten am 31.7.2008. Dann kann hoffentlich das erste deutschsprachige, akkreditierte Sprachenportfolio für Migrantinnen und Migranten zum Einsatz kommen, das dritte für diese Zielgruppe in Europa überhaupt (nach Irland 2001 und dem multinationalen EU-Projekt Milestone 2002).

Daran wird deutlich, dass das Bundesamt nicht nur kontrolliert, sondern konkret die Entwicklung von Qualitätsstandards und standardisierten Messinstrumenten vorantreibt, häufig auch in Zusammenarbeit mit der Bewertungskommission. Ein großes und wichtiges Projekt in diesem Zusammenhang ist die Entwicklung einer skalierten Sprachprüfung für Zuwanderer, die A2 und B1 abbildet, bis zum Jahr 2009.

Zum anderen erfüllt das Bundesamt seinen gesetzlichen Auftrag durch konkrete eigene Maßnahmen, wie etwa die Lehrkräftequalifizierung. Erfreulich ist, dass die Lehrkräfte seit dem 1.7.2007 durch eine Verdopplung der Zuschüsse sowohl für die verkürzte als auch die unverkürzte Zusatzqualifizierung noch stärker unterstützt werden können. Seit Anfang 2005 bis 5.11.2007 wurden insgesamt 13.847 Personen als Lehrkräfte im Integrationskurs zugelassen. 8.002 von ihnen erhielten eine Ausnahmegenehmigung, wonach 5.660 noch eine verkürzte, 2.342 noch eine unverkürzte Zusatzqualifizierung bis Ende 2009 nachweisen müssen.

## **Konsequenzen aus dem Richtlinienumsetzungsgesetz**

Mit Inkrafttreten des Richtlinienumsetzungsgesetzes am 28. August 2007 wurden vier wesentliche Neuerungen im Aufenthaltsgesetz wirksam:

1. Die erfolgreiche Teilnahme am Abschlusstest wird für alle verpflichteten Kursteilnehmer/innen gesetzlich festgelegtes Ziel.
2. Bezieher/innen von Leistungen nach dem SGB II können nun durch die Träger der Grundsicherung direkt zur Teilnahme am Integrationskurs verpflichtet werden.
3. Besonders integrationsbedürftige Deutsche, die nicht über ausreichende deutsche Sprachkenntnisse verfügen, können im Rahmen verfügbarer Kursplätze vom Bundesamt zum Integrationskurs zugelassen werden.
4. Auch langfristig aufenthaltsberechtigte Ausländer/innen aus Drittstaaten haben bei Aufenthalt von mehr als 5 Jahren in einem anderen EU-Staat nun einen Anspruch auf Teilnahme am Integrationskurs.

## Überarbeitung der Integrationskursverordnung

Im Zuge dieser Änderungen wird auch die Integrationskursverordnung angepasst. Nach dem derzeit vorliegenden Entwurf vom 1. 11. 2007 sind folgende Neuerungen vorgesehen (Anmerkung: Die Integrationskursverordnung ist am 8. 12. 2007 in Kraft getreten):

- Teilnehmer/innen, die trotz ordnungsgemäßer Kursteilnahme das Kursziel B 1 nicht erreicht haben, erhalten die Möglichkeit, den Aufbausprachkurs mit 300 Unterrichtseinheiten (UE) zu wiederholen.
- Spezielle Zielgruppen nach § 13 erhalten, unabhängig von der Wiederholungsmöglichkeit, eine Grundförderung von bis zu 900 UE für den Sprachkursteil.
- Daraus ergibt sich – die Wiederholungsmöglichkeit eingeschlossen – eine maximale Förderdauer von 1.200 UE für den Sprachkurs.
- Gleichzeitig können Intensivkurse für gute Lernerinnen und Lerner von nur 430 UE angeboten werden.
- Es wird eine neue Zielgruppe definiert: Ein „Förderkurs“ kann eingerichtet werden für solche Personen, für die „ein besonderer sprachpädagogischer Förderbedarf besteht“. Hier wird das Bundesamt noch ein Konzept erarbeiten.
- Der Orientierungskurs umfasst zukünftig 45 UE. Nur bei den neuen Intensivkursen bleibt es bei 30 UE.
- Die Höchstteilnehmerzahl wird von 25 auf 20 Personen gesenkt.
- Der Einstufungstest muss mit allen Teilnehmer/innen verpflichtend durchgeführt werden. Dazu stellt das Bundesamt zu Beginn 2008 ein neues Einstufungsverfahren zur Verfügung.
- Das Zulassungsverfahren für Kursträger wird angepasst. Zukünftig spielt die Zusammenarbeit in örtlichen Netzwerken und insbesondere mit den Arbeitsgemeinschaften auch bei der Zulassung eine besondere Rolle.
- Künftig haben Bezieher/innen von SGB II-Leistungen und kostenbefreite Teilnehmer/innen einen Anspruch auf Fahrtkostenerstattung. Übrige verpflichtete Teilnehmer/innen können einen Fahrtkostenzuschuss erhalten.
- Um die Motivation zu steigern, wird der Kurserfolg zukünftig honoriert: Wenn der/die Teilnehmende innerhalb von 2 Jahren nach Erhalt der Teilnahmeberechtigung den Kurs erfolgreich abschließt, können 50% des Eigenbeitrags zurückerstattet werden.

## Gesamtzielsetzung

Mit den vorgeschlagenen Änderungen, verfolgen das Bundesministerium des Innern und das Bundesamt insgesamt drei Hauptziele:

- Die Chancen und Möglichkeiten der Teilnehmer/innen, den Integrationskurs erfolgreich, das heißt mit *Zertifikat Deutsch* und Abschlussbescheinigung, abzuschließen, werden deutlich verbessert.

- Gleichzeitig wird nach Möglichkeit der Verwaltungsaufwand für die beteiligten Akteure verringert.
- Insgesamt findet der Aspekt der Nachhaltigkeit mehr Berücksichtigung.

Ein großer Teil der Empfehlungen der Rambøll-Evaluation und der Arbeitsgruppe 1 des Nationalen Integrationsplans wurde damit in den vorgesehenen Rechtsnormen umgesetzt. Das ist ein großer Erfolg für alle, die sich darum bemüht haben.

## Weitere Schritte

- Nach Veröffentlichung der Integrationskursverordnung wird zeitnah ein bundesweit einheitliches Curriculum für den Orientierungskurs veröffentlicht und, nach einer angemessenen Übergangszeit, eingeführt.
- Zum 1. 1. 2008 wird ein überarbeitetes Einstufungsverfahren eingeführt.
- Im Verlauf des Jahres 2008 werden die Konzepte für spezielle Zielgruppen überarbeitet bzw. für neue Kursarten neue Konzepte erarbeitet.
- Anfang 2009 werden sowohl ein standardisierter Abschlusstest für den Orientierungskurs als auch der neue skalierte Sprachtest A2/B1 eingeführt.

Ebenso wichtig wie diese inhaltlichen Arbeiten ist es für das Bundesamt, sich verstärkt um Zielgruppen zu bemühen, die nicht oder in noch nicht zufrieden stellendem Maß erreicht wurden. Die Zielgruppe der Jugendlichen hatte ich ja zuvor bereits erwähnt. Jugendliche Migrantinnen und Migranten werden zwar grundsätzlich von dem Angebot des Integrationskurses erreicht, besuchen aber zu einem überwiegenden Teil den allgemeinen Integrationskurs und nicht den speziell an sie gerichteten Jugendintegrationskurs. Gerade für jüngere Teilnehmer/innen unter 22 Jahren ist dieser aber das geeignetere Angebot, nicht zuletzt wegen der besseren Unterrichtsbedingungen: kleinere Gruppen, Team-teaching, Exkursionen usw.

Darüber hinaus muss überlegt werden, wie die zur Zeit in Schule und Ausbildung befindlichen Jugendlichen, deren Erfolg durch mangelnde Sprachkenntnisse gefährdet ist, kurz- und mittelfristig vom Bund unterstützt werden können. Hier könnten jugendspezifische Angebote des Bundes in Zusammenarbeit mit den Ländern angepasst werden und in kooperativen Projekten zum Einsatz kommen. Dazu gibt es bereits Gespräche mit einzelnen Ländern (z.B. Niedersachsen). Auch das ESF-BAMF-Programm bietet, etwa für die Zielgruppe der Berufsschüler, neue und weitergehende Fördermöglichkeiten. Für die Zukunft des Zusammenlebens in Deutschland ist es wichtig, Bedarfe für nachholende Integration gar nicht erst entstehen zu lassen.

Sie sehen, vor uns liegt wie immer viel Arbeit. Dafür wünsche ich uns allen viel Erfolg und eine weiterhin fruchtbare Zusammenarbeit.

Albert Raasch

# Soziale Kohäsion durch Mehrsprachigkeit

## „Mehrsprachigkeit“ und „soziale Kohäsion“

Unter „*Mehrsprachigkeit*“ verstehen wir im Folgenden sowohl die Sprachenkompetenz des Einzelnen wie auch das Vorhandensein von Kompetenzen in verschiedenen Sprachen innerhalb einer Gesellschaft. Mehrsprachigkeit ist für die Förderung sozialer Kohäsion dann ein Instrument, wenn, wie es heute endlich gängig geworden ist, sprachliche und kulturelle Kompetenz als untrennbar miteinander verbunden verstanden wird.

Soziale Kohäsion, verstanden als gesellschaftlicher Zusammenhalt, ist eines der wichtigsten Ziele der Länder, die sich in der Europäischen Union zusammengefunden haben. Wir sehen keinen grundsätzlichen Unterschied zwischen der Kohäsion, die **zwischen** den EU-Mitgliedsländern angestrebt wird, und der Kohäsion, die **innerhalb** der einzelnen Länder verwirklicht werden muss, z. B. zwischen der autochthonen Bevölkerung und den Migranten, aber auch zwischen Migrantengruppen und zwischen ethnisch-kulturellen Gruppen innerhalb der autochthonen Bevölkerung. In jedem Falle geht es um die Ausgewogenheit der diversifizierenden mit den unifizierenden Bestrebungen.

Die Aufgabe der Sprachenkompetenz, die soziale Kohäsion zu fördern, wird nicht (nur) dadurch gelöst, dass kommunikative Situationen, die zwischen Sprachgruppen vorhanden sind, bewältigt werden; vielmehr kommt es darauf an, dass Sprachenkompetenz Verstehen und Verständnis begründen.

Ich möchte im folgenden daran erinnern, wie sich die Situation in der Europäischen Union im Hinblick auf die Forderung nach sozialer Kohäsion zwischen den Mitgliedsländern zur Zeit darstellt, und damit zugleich die Gemeinsamkeit mit der Situation innerhalb eines Landes, speziell in der Bundesrepublik Deutschland, charakterisieren.

## Die Ausgangssituation – innen und außen

Das Zusammenwachsen Europas stellt sich als ein Prozess dar, der sich als eine Auseinandersetzung zwischen zentripetalen und zentrifugalen Kräften definieren lässt. Den Bestrebungen, zusammen mit anderen Nationen/Kulturen eine Gemeinschaft zu bilden, stehen Tendenzen entgegen (oder, wenn man eine andere Sichtweise vorzieht: treten Tendenzen an die Seite), die Individualität der einzelnen Nation / Kultur zu bewahren und zu pflegen. Wenn man unter „*Europa*“ die Europäische Union versteht und sich auf deren Erweiterung und Zusammenwachsen bezieht, dann hat es sich immer wieder erwiesen, dass Konformität nicht das Ziel des Prozesses ist und wohl auch nicht sein kann. Gleich-

wohl gibt es einen Katalog von Kriterien, an denen sich Beitrittskandidaten messen lassen mussten, und wenn diese Kriterien nicht hinreichend erfüllt schienen, dann wurden Entwicklungen angemahnt, deren Ergebnisse als Voraussetzungen für den Beitritt angesehen wurden. Die Diskussion über den Beitritt der Türkei in die EU ist ein aktuelles Beispiel für diesen Prozess.

Wenn man Europa als eine Wertegemeinschaft versteht, dann erkennt man folgende Entwicklungen:

- Der Wunsch, der EU beizutreten, initiiert bei den Kandidaten Bemühungen, sich in gewissem Umfang den Werten der Gemeinschaft anzunähern.
- Unverkennbar ist aber auch, dass nicht selten auf der Beibehaltung spezifischer Werte bestanden wird, so dass sich die Zulassung zur Gemeinschaft als ein Kompromiss darstellt.
- Dies ist der Hintergrund dafür, dass die Gemeinschaft sich mit jedem neuen Beitritt ihrerseits in ihren Wertvorstellungen verändert.
- Diese Entwicklung verbindet sich mit den internen Veränderungen, die sich aus der Anpassung an die sich wandelnden historischen Bedingungen in Europa ergeben und zum Wandel der Wertvorstellungen führen können, wie z. B. die Einstellung zur Bedeutung des Klimawandels.
- Schließlich ist unverkennbar, dass der Kontext, innerhalb dessen sich das Zusammenwachsen Europas abspielt, wie z.B. die Einflüsse der USA, die Beziehungen zu China und Afrika usw., Rückwirkungen auf die Wertevorstellungen der Gemeinschaft hat.

Aus dieser knappen Skizze ergibt sich, wie der Slogan „*Europa: Vielfalt und Einheit zugleich*“ zu verstehen ist, nämlich:

- Einheit trotz Vielfalt
- aber auch Einheit durch Vielfalt
- insgesamt gesehen: Einheit und nicht Einheitlichkeit
- und Einheit als ein Prozess der Annäherung

## **Funktion der Sprachen und der Sprachkompetenzen – für das einzelne Land und für Europa**

Da Pluralismus und nicht Konformismus in Europa angesagt ist, bedarf es einer intensiven Förderung der Kohäsion (definiert als Zusammenhalt weiterhin eigenständiger Gebilde). Da Kohäsion also zugleich Zusammenhalt und Eigenständigkeit impliziert, ist dieser Begriff die geeignete Grundlage dafür, dass wir nach der Funktion der Sprachen und Sprachkompetenzen fragen.

Dabei wird sich zeigen, dass diese Frage nach den Sprachen zu ganz anderen Antworten führt, als es aus unseren eher allgemeinen Betrachtungen zu den Wertevorstellungen schien.

- Die zunehmende Verbreitung des Englischen in vielen Lebensbereichen ist in allen europäischen Ländern gleichermaßen kennzeichnend. Sie führt zu einer unverkennbaren Uniformität in den Bildungssystemen. Dabei liegt dieser Entwicklung kein zentripetaler politischer Wille zugrunde, vielmehr wird sie als ungewollte und unbeabsichtigte Anpassung an eine Notwendigkeit bezeichnet, gerechtfertigt oder auch entschuldigt. Der Einfluss von außen (z. B. USA) könnte sich in absehbarer Zeit durchaus wandeln (z. B. China) und eine veränderte Lage schaffen. Diese Entwicklung sprachpolitischer Realität ist nicht als Beitrag der Sprachenpolitik zum Zusammenwachsen Europas zu verstehen, vielleicht sogar im Gegenteil.
- Die nationalen Sprachenpolitiken zeichnen sich durch markante Verschiedenheit aus. Der sehr schmalen Öffnung deutscher Schulen zu der Vielzahl existierender europäischer Sprachen steht die Tatsache gegenüber, dass z. B. in französischen *lycées* ein sehr viel breiterer Fächer fremdsprachlicher Angebote die Regel ist. Die Beschränkung des Sprachenangebots in der ersten Fremdsprache auf „Nur Englisch“ in Nordrhein-Westfalen sowie die Entwicklung der Auseinandersetzung um Englisch/Französisch in der baden-württembergischen „*Rheinschiene*“ sind nur zwei Beispiele unguter staatlicher sprachpolitischer Entwicklungen, die nicht als Beitrag zu „*Europa: Einheit durch Vielfalt*“ verstanden werden können. Die systematische und nachhaltige Förderung der Nachbarsprachen in Grenzregionen bleibt weiterhin ein Desiderat, und die Chancen, die durch das Vorhandensein mutter- bzw. erstsprachlicher Kompetenzen (vor allem bei Kindern mit Migrationshintergrund) gegeben sind, werden nicht annähernd so genutzt, wie dies möglich wäre. Wir fügen hinzu: Wie dies nötig wäre, um auch im nationalen Rahmen soziale Kohäsion zu schaffen.
- Unverkennbar ist, dass sich in der europäischen Fachdiskussion ein Wandel hinsichtlich des Sprachbegriffs und damit zusammenhängend der Funktion der sprachlichen Kompetenzen ergeben hat. Sprache als Träger kultureller Inhalte / Werte, interkulturelle Kompetenz als Lernziel, Didaktik der Interkulturalität. Das sind Schlüsselbegriffe, die diesen Wandel charakterisieren. In dieser Hinsicht könnte der Fremdsprachenunterricht eine bedeutende Funktion für die Förderung sozialer Kohäsion, also des Zusammenhalts unterschiedlicher Kulturen und Wertesysteme in einem sich zusammenschließenden Europa wie auch innerhalb eines Landes, z. B. der Bundesrepublik Deutschland, haben.

Aus dem Gesagten ergeben sich Forderungen an die Sprachenpolitik und an die für Sprachenpolitik Verantwortlichen, und zwar sowohl für die europäische Ebene wie auch für die Situation innerhalb der Bundesrepublik.

### **Forderungen an die Sprachenpolitik**

Wie könnte man die Mehrsprachigkeit fördern und damit zur sozialen Kohäsion beitra-

gen? Ich möchte einige Forderungen formulieren, die als gedankliche Anregung oder als Grundlage für die Fachdiskussion dienen sollen.

Die englische Sprache hat derzeit eine dominante Stellung in Europa und auch in der Bundesrepublik Deutschland, sowohl in den Bildungssystemen wie durch die Verwendung in vielen Lebensbereichen. Angesichts dieser Situation kann es nicht darum gehen, gegen Englisch zu argumentieren. Gleichwohl bedarf es offensichtlich einer begrifflichen Klärung, die als Entscheidungshilfe für alternative Sichtweisen dienen könnte.

Wenn man z. B. Eltern nach den Gründen fragt, warum sie für das Erlernen des Englischen als erster Fremdsprache eintreten, heißt die Antwort üblicherweise: Weil man doch Englisch überall braucht. Darunter wird dann das Überleben in anderssprachigen Ländern verstanden, also in Hotel, Restaurant, Verkehrsmitteln usw. Diese Anwendungsmöglichkeiten weisen deutlich darauf hin, dass Englisch als *lingua franca* verstanden wird, also als ein Kommunikationsmittel, das unabhängig ist von dem kulturellen Hintergrund „England“ oder „Großbritannien“ oder USA, Australien usw. Wenn ich mit einem Japaner auf Englisch kommuniziere, verhält der Japaner sich als Japaner und ich verhalte mich als Deutscher; wir füllen also beide unseren jeweiligen kulturellen Hintergrund in die sprachliche Form ein. Das Erlernen dieses Englischen ist also nicht kombiniert mit dem Lesen von literarischen Texten (Shakespeare) oder dem Erwerb von Kenntnissen über die englischen Gewerkschaften oder das englische parlamentarische System. Insofern ist dieses Englisch „kulturlos“, wie in gleicher Funktion als *lingua franca* auch das Deutsche oder das Französische „kulturlos“ sind. Neben dem Englischen als *lingua franca* gibt es also ein anderes Englisch, das ich als *lingua culturalis* bezeichne. Für das Erlernen der *lingua franca* benötigt man sicherlich wesentlich weniger Zeit als für die *lingua culturalis*, vielleicht vier oder fünf (statt der üblichen acht oder neun Jahre) im Gymnasium. Hier nun liegt der Schlüssel für die Förderung der Mehrsprachigkeit; es bleibt dann nämlich mehr Zeit und Kraft für das Erlernen anderer Fremdsprachen und für das Erlernen oder Vertiefen der Mutter-/Erstsprache bei Menschen mit Migrationshintergrund. Warum geschieht in dieser Hinsicht so wenig? Warum wird durch diese real gegebene Situation die Mehrsprachigkeit, die doch so wichtig ist für die Förderung der sozialen Kohäsion im Lande und zwischen den Kulturen, weitgehend blockiert?

Die Ausbildung der Englischlehrer /-innen ist fast ausschließlich auf die Vermittlung des Englischen als *lingua culturalis* orientiert (*mutatis mutandis* gilt dasselbe für andere *linguae francae*), um nicht zu sagen: fixiert. Selbstverständlich soll Englisch auch in Zukunft als *lingua culturalis* angeboten werden, und das nicht nur im Hinblick auf das englische Englisch, sondern in der möglichsten Bandbreite der verschiedenen „Englishes“. Auch ist der Wert einer *lingua franca* als Verhandlungssprache nicht zu unterschätzen, und auch für diese Verwendung bedarf es der Vermittlung vertiefter Fähigkeiten und Fertigkeiten, aber diese Beispiele haben nur sekundär mit der Thematik „soziale Kohäsion“ zu tun. Um diese aber geht es in dem hier vorliegenden Kontext.



Welche „mutterkulturellen“ Merkmale lassen sich in den englischsprachigen Äußerungen eines *non-native* erkennen? Wie kann man sie gezielt erschließen? Wie gehe ich in meinem englischsprachigen Kommunikationspart auf diese Merkmale ein, wie verarbeite ich sie, und wie reagiere ich meinerseits darauf? Welche kulturellen Implikationen verstecken sich in meinem eigenen fremdsprachlichen Englisch? Wie wirkt mein Englisch auf den anderen Englischsprecher? Dies zu können, muss man von einem Englischlehrer, der Englisch als *lingua franca* vertritt, erwarten dürfen, und da dieser Englischlehrer solche Fähigkeiten nicht aus sich selbst heraus entwickeln kann, gehört die Vermittlung dieser Fähigkeiten in die Ausbildung. Dass die Ausbildung der Englischlehrer bislang diese Aufgabe nicht erkannt hat oder sich ihr nicht (hinreichend) zuwendet, ist ein Defizit, das die Förderung sozialer Kohäsion durch Mehrsprachigkeit blockiert oder zumindest erheblich einschränkt.

## Die „kleineren“ Sprachen

Der Terminus „*langues modimes*“, der sich in den Anfangsjahren der EU-Sprachförderprogramme eingebürgert hatte, scheint an Gebrauchswert verloren zu haben, obgleich er prägnant die Interpretation von „*kleineren Sprachen*“ zusammenfasste: „*langues moins diffusées et moins enseignées.*“

Dieser Terminus wollte den Wert derjenigen Sprachen hervorheben, die nicht zu den gängigen Schulsprachen gehören (also etwa Englisch, Französisch, Spanisch, Italienisch), also umso deutlicher die für Europa charakteristische Sprachenvielfalt markieren, die gleichzeitig aber vernachlässigt werden. Das von uns 1996/97 initiierte europaweite Projekt „*Nachbarsprachen in Grenzregionen*“ (vgl. dazu unsere Homepage: [http://hometown.aol.de/armolfsee/AlbertRaasch\\_index.html](http://hometown.aol.de/armolfsee/AlbertRaasch_index.html)) hat unter anderem zum Ziel, die Nachbarsprachen zu fördern und damit der Mehrsprachigkeit neue Dimensionen zu öffnen (für die Bundesrepublik z.B. durch Angebote von Niederländisch, Polnisch, Tschechisch, Dänisch). Diese Nachbarsprachen haben in den Schulen in den jeweiligen Grenzregionen (mittlerweile) einen gewissen, wenn auch immer noch viel zu geringen Status, der zudem noch stets aufs Neue verteidigt werden muss.

Diese Sprachen haben ihren relativ festen Platz traditionellerweise nur in zwei Bildungseinrichtungen, die die Mehrsprachigkeit in diesem Sinne in bewährter Weise unter ihre Fittiche nehmen, nämlich die Hochschulen und die Volkshochschulen.

## Sprachenpolitische Forderungen

Die „*kleineren Sprachen*“ können die angedeuteten Aufgaben nur erfolgreich erfüllen, wenn bestimmte sprachpolitische Forderungen realisiert werden.

Insbesondere gehört dazu, dass die Gruppengröße für diese „*kleineren*“ Sprachen drastisch herabgesenkt wird. In Volkshochschulen behilft man sich häufig dadurch, dass die

Teilnehmerinnen und Teilnehmer eines solchen Sprachkurses zur Zahlung eines höheren Beitrags bereit sind; dies darf auf Dauer nicht die Regel sein, denn dies ist keine Lösung im Sinne des gesellschaftlichen Auftrags, soziale Kohäsion nach außen und im Innern zu schaffen.

Zur Sprachenpolitik gehört selbstverständlich auch die Öffentlichkeitsarbeit, die im vorliegenden Zusammenhang z. B. darüber aufklären muss, dass gerade die Kenntnis „kleinerer“ Sprachen Chancen bei der Stellenbewerbung eröffnen kann, während die Kompetenz in den „großen“ Sprachen sozusagen als selbstverständlich angesehen wird.

Zu den „kleineren“ Sprachen können, wie angedeutet, auch bestimmte Nachbarsprachen gehören, und dies trifft ganz besonders für die Grenzregionen der Bundesrepublik Deutschland zu. Den Nachbarsprachen und damit auch diesen „kleineren“ Sprachen kommt eine herausragende Bedeutung zu. Als Beispiele seien genannt: die alltägliche Möglichkeit zu Begegnungen mit dem anderen Land und seinen Bewohnerinnen und Bewohnern; die Arbeitsmöglichkeiten für Pendler; Ausflugsmöglichkeiten in die Region; vielfältige Formen der Kooperation (in Vereinen, in der Verwaltung, bei kulturellen oder sportlichen Veranstaltungen usw.); die Notwendigkeit zur gemeinsamen Lösung grenzüberschreitender Probleme (z.B. Verkehrsprobleme, Unfälle, Umweltprobleme).

In diesen und vielen weiteren Kontexten wachsen die Nachbarregionen zusammen, es entstehen neue regionale Identitäten (Euregionen, Saar-Lor-Lux, Pamina, Maas-Rhein usw.), und für diesen Prozess spielen sprachliche Kompetenzen in vielfältiger Weise eine wichtige, wenn nicht entscheidende Rolle. Daher ist die Förderung der Nachbarsprachen in Grenzregionen, als ein Beitrag zum Zusammenwachsen Europas, eine zentrale Aufgabe der Sprachenpolitik.

*Erwachsenenbildung muss sich mit der Frage befassen, inwieweit Fremdausgrenzung zu Selbstausgrenzung führt und dazu beitragen, dass Menschen, sich angenommen fühlen. Menschen, die permanent erfahren, dass sie versagen, können sich nicht zugehörig fühlen. Gerade unsere Volkshochschulen sind Orte mit neuen Paradigmen, wie wir miteinander und mit welchen Einstellungen wir lernen.*

Rita Süßmuth

## **Mehrsprachigkeit ist mehr als eine Menge von Sprachen**

Wenn wir die Mehrsprachigkeit der Menschen und des Landes vermehren wollen, dann sollte man nicht den Weg gehen, die Ansprüche an das Lehren, Erlernen und Evaluieren der Sprachenkompetenzen zu reduzieren; die skizzierten Aufgaben könnten dann nicht mehr erfüllt werden, und Sprachenkompetenz hätte dann noch weniger zur Förderung der sozialen Kompetenz beizutragen. Man wird andere Wege gehen müssen; einer von ihnen soll kurz vorgestellt werden.

Wer eine zweite Fremdsprache in unserem Schulsystem erlernt, wird erfahren, dass sie so unterrichtet wird, als hätte er nicht bereits eine (erste) Fremdsprache erlernt; dasselbe gilt für die dritte vs. die zweite Fremdsprache usw. Hiermit wird nicht behauptet, dass im Unterricht nicht Querverbindungen hergestellt würden, etwa von (neuen) französischen Wörtern zu (bekannten) englischen Vokabeln, eine bekannte und bewährte Technik zur Erweiterung des Wortschatzes.

Wenn man heute davon ausgehen darf, dass zusammen mit einer Sprache auch Sprachlernstrategien vermittelt und gelernt werden, wird man einsehen, dass der jeweils vorangehende Sprachlernprozess wertvolle Hilfe für das weitere Sprachenlernen leistet, nein: leisten könnte, wenn man diese Selbstverständlichkeit tatsächlich im „normalen“ Unterricht vorfinden würde.

Man sollte diesen Gedanken noch in folgender Weise vertiefen: Kolleginnen und Kollegen, die in Österreich, speziell in Wien in der Erwachsenenbildung tätig sind, haben bereits vor vielen Jahren einen Prozess beschrieben und mit dem Terminus „*Sprachenwachstum*“ benannt, der die Tatsache zum Ausdruck bringt, dass das sukzessive Lernen von mehreren Sprachen nicht als das Entstehen nebeneinander oder nacheinander sich entwickelnder, voneinander separierter Prozesse angesehen werden kann, sondern als ein verflochtenes Ineinander von Prozessensträngen in einem Ganzen beschrieben werden muss. Vorgängig entstandene Stränge bilden den Humus für das Wachsen des gesamten Komplexes, und das Wachsen eines neuen Stranges fördert auch das Weiterwachsen der anderen, bereits vorher vorhandenen Stränge.

### Sprachenpolitische Forderungen

Wir brauchen Mehrsprachigkeitslehrerinnen und -lehrer, nicht Sprachlehrer; wir brauchen nicht Lehrkräfte, die („nur“) Französisch oder Spanisch usw. gelernt haben und (gut) können.

Wir brauchen eine Ausbildung, die die psychologischen und psycholinguistischen Prozesse, die angedeutet wurden, aufgreifen und in die sprachlehr-/lernforschungsbasierten Veranstaltungen und natürlich auch in die Praktika umsetzen.

Wir brauchen daher eine spezifische Ausbildung für Fremdsprachenlehrerinnen und -lehrer in der Erwachsenenbildung, die sich diese Ansätze zu Eigen macht; wie gesagt: Ausbildung (nicht „nur“ Fortbildungsmaßnahmen).

Dazu gehört ebenfalls eine mehrsprachige Sprachenkompetenz der Lehrkräfte als ei-



Migranten in Großbritannien Lenford White

ne selbstverständliche Lehrvoraussetzung für das Mitvermitteln von Elementen weiterer, nachgängiger Sprachen. Sprachen lernen, um ein Eingangstor zu weiteren Fremdsprachen zu öffnen: So kann man sich diesen Prozess vorstellen.

Auch kann man den Sprachlehrprozess so gestalten, dass die Wahl der Sprachen eine systematische Einführung in die jeweilige Sprachfamilie (z. B. mit dem Ziel der „*Intercompréhension*“) ermöglicht.

Ob die jetzt überall anstehende Gestaltung der neuen Bachelor-/Master-Curricula eine Chance bietet, diese angemahte Entwicklung zu fördern, müsste geprüft und ausgehandelt werden – eine weitere Forderung an die Sprachenpolitik.

## Weitere Aspekte – kurz beleuchtet

Im Folgenden sollen einige sprachpolitische Forderungen formuliert werden, ohne dass die inhaltlichen Zusammenhänge im Detail beschrieben werden.

### a) Fertigkeiten, Bedarf und Bedürfnis: Sprachenpolitische Forderungen

Das Mehrsprachigkeitsprofil von mehr Personen, Jugendlichen wie Erwachsenen, kann verbreitert werden, wenn man „*Fremdsprache*“ nicht in traditioneller Weise als Gesamtheit aller vier (bzw. fünf) Fertigkeiten interpretiert. Es kann sehr wohl angebracht sein, bestimmte Fertigkeiten in den Vordergrund zu rücken, andere zurückzustellen oder z. B. bei der Benotung von Leistungen unberücksichtigt zu lassen. So kann man sich Möglichkeiten vorstellen, dass die mündlichen Fertigkeiten (Hören und Sprechen) dem jeweiligen Bedürfnis und Bedarf entsprechen; auch ist das Erlernen von rezeptiven Leistungen für das Lernziel „*Verstehen von Texten*“ nicht unbedingt auf die produktive Komponente angewiesen, um zur Förderung sozialer Kohäsion in bestimmten Kontexten beizutragen.

Voraussetzung ist das Erkennen von Lernzielen und Lernmotivationen. Werden die Ermittlung von Bedürfnis- und Bedarfsanalysen hinreichend in der Ausbildung und Fortbildung der Fremdsprachenlehrer theoretisch behandelt und praktisch umgesetzt? Ist die Methodik und Didaktik des Fremdsprachenunterrichts hinreichend flexibel, dass sie muttersprachliche mit zielsprachlichen Vermittlungsphasen angemessen, d. h. „*zielführend*“ kombinieren hilft? Wird diese Kombinationstechnik auch im Hinblick auf die Aufgabe des Fremdsprachenunterrichts sinnvoll eingesetzt, um die Förderung sozialer Kohäsion durch vertiefte Lerninhalte und angemessenen Interpretationstiefgang zu sichern? Denn dass Sprachenkompetenz nicht *ea ipsa* optimal zur Förderung von sozialer Kompetenz führt, versteht sich eigentlich von selbst, soll aber im Folgenden noch einmal in Erinnerung gerufen werden.

### b) Interkulturalität, Intrakulturalität: Sprachenpolitische Forderungen

Wir haben bereits mehrfach und an verschiedenen Orten ein Modell vorgestellt, das die

Ziele des Sprachenunterrichts in gestufter Form abbildet; dieses Modell gilt für die Situation innerhalb des Landes (Migrantensprachen; Lernerinnen und Lerner mit Migrationshintergrund) ebenso wie für das Erlernen von Fremdsprachen im internationalen, d. h., europäischen Kontext. Eine zielsprachliche Kultur kennenlernen (Stufe 1), sie zum (besseren) Verstehen mit der eigenen Kultur vergleichen können (Stufe 2), der anderen Kultur Empathie (wenn nicht Sympathie) entgegenbringen (Stufe 3), auf diesen drei Grundlagen sprachen- und kulturübergreifend handeln (z. B. Unterschiede benennen, Gegensätze aushandeln können) als eine vierte Stufe. Entscheidend ist die fünfte und letzte Stufe, die das Ziel markiert, zusammen mit den Sprecher/innen der anderen Sprache eine neue Identität aufzubauen und zu pflegen, die die soziale Kohäsion darstellt. Dieses Neue, das gemeinsam verantwortet wird, ist eine Kultur, in der man gemeinsam grenzüberschreitend zu leben beginnt, daher die Formulierung „*intra*kulturelle Kompetenz“ als Ziel auf dieser fünften Stufe.

Die sprachenpolitische Forderung verlangt von allen Beteiligten sowie auch von der Öffentlichkeit, dass das Sprachenlehren und –lernen als ein im Letzten politisches Handeln verstanden und praktiziert wird. Dieses Verständnis in die Öffentlichkeit zu tragen setzt wohl voraus, dass die Ausbildung von zukünftigen Sprachenlehrerinnen und –lehrern (für Deutsch als Fremdsprache ebenso wie für alle anderen Sprachen auch) eine deutlich hervorgehobene Komponente „*Sprachenpolitik*“ aufweist; eine Entwicklung in diese Richtung ist erst in Ansätzen zu erkennen, übrigens wohl eher im Bereich Deutsch als Fremdsprache als in anderen Bereichen.

### c) **Sprachenpolitische Forderungen: Wert der Migrantensprachen**

Soweit Kinder mit Migrationshintergrund ihre eigensten Sprachen lernen, z.B. in der Familie oder mit Freunden, verfügen sie über einen Schatz, der leider nicht immer angemessen als solcher erkannt wird, oft sogar eher als Bürde betrachtet wird. Ihre Kompetenz beinhaltet das, was wir im Fremdsprachenunterricht mit einiger Mühe realisieren müssen, nämlich die Fähigkeit zur kontextbezogenen und authentischen Verwendung der Sprache. Wird diese Tatsache im Zusammenhang des Deutschunterrichts für Migrantinnen und Migranten angemessen valorisiert? Kann man, ohne die Situation zu entstellen, behaupten, dass diese Valorisierung im Rahmen des Fremdsprachenunterrichts gänzlich fehlt? Sicherlich kann man darauf verweisen, dass die Ausbildung der Fremdsprachenlehrer diesen Aspekt praktisch nicht thematisiert, und so ist es nicht verwunderlich, dass die Folgen in deren Unterricht deutlich sichtbar sind.

Diese Ausführungen sind als Grundlage für Diskussion und Auseinandersetzung gedacht; die kritischen Formulierungen können wegen der gebotenen Kürze eines solchen Beitrags gelegentlich schroff wirken, sind aber nicht als Kritik um ihrer selbst willen gedacht. Stellungnahmen sind willkommen: ARMolfsee@aol.com.



Der multikulturelle Chor „Colors of Cologne“

*div international*

## **Contributions Beiträge**

### **Forum 2**

# **The Right to Education – Foundation for Equal Rights, Integration and Participation of Migrants Recht auf Bildung – Grundlage für gleiche Rechte, Inklusion und Beteiligung von Migrantinnen und Migranten**

Lenford White

# Migrants and Black and Minority Ethnic Adults in the United Kingdom

My focus will be on England, though I will also talk about the United Kingdom and Britain. My presentation will include the following:

- a) A short history of immigration
- b) Facts and figures on migration
- c) Perceptions about the “*problem*” of migration
- d) Assess how migrants have supported in the economic and cultural development of the UK
- e) Explore challenges and achievement regarding migrant and black and minority ethnic participation in adult education

The main focus for the presentation will be on recent migration, focusing on the period from 1948 onwards. There has been migration to the UK, and England in particular for thousands of years, starting with the movement of Gramaldi man about 50,000 years ago, out of Africa and across Europe. The presentation will also explore the experiences and achievements of those from minority groups who were born here, and have been present for, in some instances, several generations. This is a very interesting group as it provides a number of insights into the (potential) experiences of more recent migrants.

I genuinely believe that we have to look at the experience of people that have been in the UK for at least two generations to get an indication of the challenges, and likely achievements, of more recently arrived migrants. From this we have to try to plan for and predict how things will be for those who are accessing education and training services for the first time.

## Potted History

The UK is a country of migrants, and there have been UK people coming here, as to many other European countries, for 1000s of years.

Out of Africa Theorists

1. Gramaldi man, first in Europe, out of Africa 40,000 years. Main motivation for migration (food).
2. In 43 A.D. Emperor Claudius decided to invade Britain again. He sent 40,000



troops, who gradually conquered most of the country. Main motivation, to conquer and build the Roman Empire (war).

3. Servants and slaves came to Britain, in small numbers with mariners returning from triangular trade activities from 1500s to the late 1700s. This represented forced movement (slavery and servitude).
4. The first Englishman recorded to have taken slaves from Africa was John Lok, a London trader who, in 1555, brought to England five slaves from Guinea. A second London trader taking slaves then was William Towerson whose fleet sailed into Plymouth following his 1556 voyage to Africa and from Plymouth on his 1557 voyage. Despite the exploits of Lok and Towerson, John Hawkins of Plymouth is widely acknowledged to be the pioneer of the English slave trade. From this, an early black community built up in and around London.
5. With the expansion of the British colonies and the British Empire in the mid 1800s – sailors from various countries come to the UK and settled in ports in Liverpool, London, Bristol and Cardiff. Main motivation (economic).
6. 1919, African, African-Caribbean and Asia soldiers demobilized after 1<sup>st</sup> World War and settle in various ports. Main motivation, (economic and to exercise right of citizenship).
7. 1948–1960 African and African Caribbeans helped with post war economic recovery. Main motivation (aspiration and developmental for self and family).
8. 1960–70 migrants from south Asia come to support in textile industry in Yorkshire. At the same time Idi Amin expels Indians from Uganda (economic and forced movement).
9. 1992 – Somali communities increase due to civil war. Main motivation, (to seek refuge and, in many instances, also to join family and friends already resident).
10. Various refugees and asylum seekers come to UK to escape persecution, natural disasters etc throughout the later part of 20<sup>th</sup> Century. (Main motivation, to seek refuge).
11. Beginning of significant Eastern European migration. Additional 8 countries (A8) from 2004, Romania and Bulgaria from 2007. Main motivation (economic and aspirational).

## **Migration to the United Kingdom**

Facts and figures relating to migration to the UK are not accurate. Various estimates between 1.1 and 1.5 million, recent migration from the EU is the most significant migration to the UK in the last 30 years. The big question for government relates to a simple equation. Do migrants add more to the GDP and economic development of the country than they take from it through accessing of public services?

*“Most commentators believe that In the UK, the overall economic impact of immigration is limited but positive. Migrant workers contribute more in taxes than they receive in services, and migration probably leads to slightly higher levels of employment and wages for native workers. Migration may possibly be linked to an increase in wage inequality in this country, but the evidence is not conclusive.”*

(The economics of migration – TUC June 2007)

## Numbers for Migrants

In 2005 there were 1.5 million foreign migrants working in the UK, accounting for 5.4% of all employees. In the past ten years the number of migrant workers has increased by about 600,000. This is a phenomenon being seen across Europe. A study for the OECD, looking at migration between 1994 and 2001 found that the ratio of immigrants (no matter how defined) has grown steadily in all Western European countries considered, except Belgium.

## What Do Migrants Do for Work?

Migrant workers tend to be more likely than UK nationals to work at either end of the occupational spectrum – in professional or routine jobs – and less likely to work in intermediate jobs:

However, this pattern may be changing: the differences from UK nationals are increasing – recently arrived migrant workers are less likely to work in professional occupations and much more likely to work in routine jobs.

## The Media

Within the UK there is much evidence that the popular press has a significant impact on perceptions relating to immigrants. This has been a trend, in recent times, since the 1950s with fears around the impact that migration is likely to have on jobs, public services and on *“British culture”*. Typical comments include:

*“East Europe migrants help take jobs to six-year high”*

(Headline in the Daily Mail, 17 August 2006)

2006 research for the Department for Work and Pensions found

*“no discernible statistical evidence to suggest that A8 migration has been a contributor to the rise in claimant unemployment in the UK”.*

In fact it has been estimated that economic migrants contribute £6 billion to the UK economy.

## Population

The UK population reached 60.5 million this year, and the new official figures suggest it will rise to 65 million by 2016 and 71 million by 2031.

The Office for National Statistics (ONS) notes that these are projections, not forecasts, because it is impossible to predict how changing government policies might affect the outcome. The figures are much higher than official estimates two years ago, when the ONS thought the population would reach 63.3 million by 2016 and 67 million by 2031.

It has revised its assumption on net inward migration from 145,000 a year to 190,000, and no longer expects a decline in women's fertility. England's population will grow the fastest, increasing by 8% by 2016 compared to 7% in Northern Ireland, 5% in Wales and 3% in Scotland, the ONS said.

The demographic profile of the population will also change dramatically. For the first time this year, the number of pensioners exceeds the number of children. By 2031, there will be at least 2 million more pensioners than children, with the number of people over 75 increasing by 76% to 8.2 million. (Source Alan Travis, home affairs editor Wednesday October 17, 2007, The Guardian)

Migrants are more skilled and often more reliable and hardworking than British workers, and are fueling the country's economic growth to the tune of £6 billion a year, according to the first official study of their impact published yesterday.

The report for the government's Migration Impact Forum also concludes that migrants on average earn more and so pay more tax than UK workers.

The joint Treasury, Home Office and Work and Pensions study says that the arrival of hundreds of thousands of Polish and other east European workers has had "no discernible" impact on unemployment and has led to only a "modest dampening of wage growth" for British workers at the bottom end of the earnings league.

## Adult Education

Migrant workers are likely to access a range of adult education services, some of which will be the same for more established BME communities. These include

1. ESOL – English for Speakers of other languages (More Than a Language)
2. Education for employment – leveling qualification and bridging gaps (Asset UK, Progress GB and UpSkill)
3. Education for personal and community development (to a lesser extent)



British passport

Lenford White

### **Potential Conflicts**

As noted, there are always potential conflicts with right wing groups, and fears and ignorance tend to be fueled by right wing newspapers. However, there is potential discontent from those minority groups who have been in the UK for a generation or more, but have not been successful.

**Question** – What has been the single most important aspiration for any migrant who has come to the UK in modern times?

**Answer** – To do well economically and to secure a better future (than in the country of origin) for children.

### **More Facts and Figures**

Established communities in the UK have not all realized their potential and social mobility is at an all time low.

1. Gaps between richest and poorest are getting wider.
2. Chances of WC children going to university less than a generation ago.
3. BME adults live in the poorest parts of the country, 70% living in the poorest neighbourhoods.

### **English Courses for Speakers of Other Languages Courses (ESOL)**

Between 2004–05, the government spent £279 million funding almost 540,000 places on courses for English for Speakers of Other Languages (ESOL).

These courses have long been considered a key element in helping either newly arrived migrants, or those already settled in the UK, to gain sufficient knowledge of the language to integrate more fully into society.

But under current proposals, ESOL classes will no longer be free, except for priority groups: the unemployed and those on income support. The changes are due to come into force in the next academic year.

Clearly in the UK there is a far greater demand than there is supply of ESOL service and Eastern Europeans are in competition with Bangladeshi women who are only now coming out of their communities after 30 years. This means that hard decisions have to be made about who has a right to access services and who should pay.

### **Education for Employment**

1. One of the main government initiatives aimed at up-skilling the workforce is called Train to Gain – BME adults are least likely to take up Train to Gain places, or WBL opportunities.
2. Still a relationship between achievement and race, though a varied picture.
3. Still a relationship between social class, ethnicity, culture, language and achievement/participation and success.

4. 20 of all FE students are from BME groups – but there is not a broad participation across all curriculum areas.

### **Education for Personal and Community Development**

1. This type of learning is linked to leisure and pleasure, but there is evidence that race and culture play a significant role in participation, and orient learners towards specific areas of (curriculum) interest.
2. Recent migrants are not likely to be accessing this in any significant numbers
3. This area of learning may have a special relevance to BME adults (explain why).

### **What Does Good Practice Look Like?**

1. Continuous professional development for teachers, curriculum managers
2. Understanding of legal requirements and the law
3. Cultural competencies
4. Learning ambassadors
5. Looking for funding to extend services and add value
6. Working on an international level to find common solutions to common problems

### **Conclusion**

An important question for this conference is, what does the future look like for economic migrants and will their experiences be the same as for previous generations of migrants? Time will tell, but I think that some experiences will be the same and other will not. The reasons for this include:

1. As indicated some ethnic minorities in the UK have not realized their potential, in some instances after several generations. Economic migrants are already making head way.
2. People are often discriminated against on the basis of their religion; there is evidence to support the notion that Muslims do experience discrimination; this hampers participation and success.
3. BME adults are still underrepresented in most professions in the UK (Doctors, teachers, senior officers at local government level).
4. Still plenty of evidence to show that despite legislation and familiarity with black and minority citizens, racism is alive and well, and skin color is one, of not three, most important determinant of a persons life chances.
5. Within a generation, there will be no way of knowing if someone is from Eastern Europe (this is already the case with adults who came as refugees from the war in the former Yugoslavian republic) except if you happen to read their names.

Regina Cortina

## Life Chances and Challenges for Immigrant Latin American and Caribbean Women in New York City

This paper focuses on New York City's immigrant communities from Latin America and the Caribbean. The 2000 U.S. Census confirmed that the population of Latin American and Caribbean origin had become the largest nonwhite group in the city, surpassing the African-American population in the number of people.

The population of Latin American and Caribbean origin is heterogeneous. The first groups to arrive were Puerto Rican, followed by Dominicans. The newly arrived population coming from Mexico and Central America is characterized by low levels of educational attainment among the adult population. In my previous work, I have emphasized that unless the educational disparities can be overcome, the newly arrived population will become an underclass due to the stark inequalities in educational attainment between the newly arrived and the majority of New York City's population.

The purpose of this paper is to examine two educational programs directed at the immigrant groups: Opportunities NY and SEEDCO. Opportunities NY is being implemented for the first time in New York City, following its success in Mexico. I first provide a summary of the research in Mexico that shows how successful this program has been in helping women and their families in the lower range of the income distribution. The program in New York City, following the same pattern as the one in Mexico, is based on incentives for adults and their children to enter the workforce and improve their education and training. It provides financial incentives to move out of poverty, such as family rewards, work reward programs, and financial incentives going directly to the children. The program is delivered through established community and neighborhood organizations.

The second program, SEEDCO, is a national program that provides employment, vocational counseling and training services. In New York City, this is done through the Upper Manhattan Workforce Career Center, which provides a wide range of service – financial, vocational, job placement, job advancement – to the immigrant community as well as families that have experienced poverty over multiple generations, many of them of Latin American descent.

## **OPORTUNIDADES**

OPORTUNIDADES (formerly known as PROGRESA) is a poverty alleviation program based on conditional cash transfer that started in Mexico in 1997. The program targets populations in extreme poverty, and currently reaches one-quarter of Mexico's population, around 5 million households (21 million people), in both rural and urban areas (Parker & McGinnis, 2007). OPORTUNIDADES gives monthly household subsidies in the form of cash payments to families, usually the female head of household if the children attend school and they attend a health clinic regularly (Behrman et al., 2005). Cash transfers are increased if the older children are in school to make up for the opportunity cost of sending older children to school, since many older children in poor families must work to contribute to the family income. Families also receive food aid and nutritional supplements for their infants and young children, and households receive a bimonthly check that can account for as much as 20 percent of the family's monthly income (Behrman et al., 2005). The initial research on PROGRESA shows that participants improve in health and education. OPORTUNIDADES has increased school enrollment, especially for girls, and because more children attend school, it has reduced child labor. OPORTUNIDADES has also lowered dropout rates, especially between the transition years moving from primary to secondary school. Participants are attending health clinics more often and prenatal care has increased. Overall, the program's impact has improved the lifetime earnings and opportunities for child participants.

### **OPORTUNIDADES – How does it work?**

Oportunidades gives cash payments to families (primarily women):

- If they attend a health clinic regularly, they receive a monthly food grant.
- If their children attend school regularly, they receive a bimonthly check that accounts for as much as 20 percent of the family's monthly income.

## **Effectiveness of OPORTUNIDADES in Latin America**

After its success in Mexico, similar programs have been implemented in other Latin American countries. In Brazil, *Bolsa Escola* was started on a small scale version in 1995. By 2003 the program became a national and multifaceted version called *Bolsa Familia*. In Honduras, *Programa de Asignación Familiar*; in Nicaragua, *Red de Protección Social* and in Colombia, *Familias en Acción* were all created during 2000. The *Plan Jefes y Jefas* was created in Argentina in 2002. In Peru the program *Juntos* was started in 2005.

The program in Mexico, the largest of all, covers, as mentioned earlier, 5 million households and in 2004 had a total budget of \$914 million (US dollars), which represented 8.9 percent of total educational expenditure in Mexico. Evaluations of the education im-

pact of the program show that OPORTUNIDADES increased the average educational attainment of participants from 6.8 years to 7.4 years of schooling, favorably influencing dropout rates which fell in the third grade by 17.9 percent for girls and 14 percent for boys, and also lowering the repetition rates by 8.4 percent for girls and 3.8 percent for boys (Reimers et al., 2006, Table 7, p. 43). Moreover, the program has increased enrollments rates by 23.2 percent of girls in secondary schools (Parker, (2003).

Based on evaluations done in Mexico as well as other Latin American countries and in Indonesia, Malawi and Bangladesh, a recent study published by UNESCO questions whether the cost of funding conditional cash transfer programs (CCTs) in education is more effective than providing struggling schools with more books, teaching materials, and professional development. Even though the results of the program show marked improvements in education attainment and health, Reimers et al. (2006) show that the program had no impact on achievement test scores of participants, and the costs of funding a financial incentive program such as OPORTUNIDADES are more than providing direct support to schools.

The education spending used to fund CCTs could, arguably, be used more effectively to increase the educational results of poor children and youth by improving the quality of their schools (Reimers et al., 2006). Many of the families that receive cash transfers live in communities where schools lack books and other necessary materials. Many of these

**Educational Attainment of foreign-born in New York City**

	Less than High School	High School Graduate
Dominican Republic	56.2	19.0
Jamaica	31.3	28.2
Mexico	65.3	22.5
Ecuador	47.2	25.3
Haiti	31.2	25.8

The newest New Yorkers 2000: Immigrant New York in the new Millennium (2004), p. 154.

**Socioeconomic characteristics of foreign-born in new york city**

	Percent living in Poverty	Female Head, No spouse
Dominican Republic	30.9	38.6
Jamaica	14.6	33.1
Mexico	32.0	13.7
Ecuador	21.0	19.2
Haiti	19.0	30.7

The newest New Yorkers 2000: Immigrant New York in the new Millennium (2004), pp. 159, 152.



schools' teachers are poorly trained and often do not show up for work. Reimers et al. (2006) believe that in cases where schools lack the resources, staff and infrastructure to run properly, *"it may be a rational decision for students to not go to school"* (p. 8). However, parents are compelled to send their children to these schools in order to receive the cash transfer conditioned upon their children's regular school attendance. Therefore, while CCTs increase the chances that children attend and remain in school, they do not necessarily improve the learning outcomes of students that attend under-funded schools (Reimers et al., 2006).

One general conclusion from this evaluation is that schools need to be improved for poor children to attend better learning environments. In spite of the educational shortcomings, governments in the region generally support OPORTUNIDADES as an effective way to provide direct support to households living in extreme poverty.

## **Programs Directed at Immigrant Populations in New York City**

The Program in New York City is more complex because it is not only focusing on children and schools but also on the adult population. The two tables presented below provide information on the average years of education and the percentage of the population in poverty among the Latin American immigrant population. It is important to note that approximately a third of the households are female-headed, which helps to account for the high incidence of such households in the antipoverty programs.

## **OPPORTUNITIES NYC**

OPPORTUNITIES NYC is also a financial incentive program working with families, adults and children, providing monetary incentives to reduce intergenerational poverty. OPPORTUNITIES NYC is the first conditional cash transfer program in the United States. OPPORTUNITIES NYC includes three programs that will be rigorously evaluated to test the impact of incentive-based strategies on poverty reduction in New York City. The programs are privately funded by The Rockefeller Foundation, The Starr Foundation, The Robin Hood Foundation, The Open Society Institute, The American International Group (AIG), The Broad Foundation, New York Community Trust, The MacArthur Foundation, The Annie E. Casey Foundation, and Mayor Bloomberg's Bloomberg Philanthropies.

The family focused program, OPPORTUNITIES NYC: Family Rewards, takes place in six of the poorest communities in New York City and targets three key areas that are connected with poverty: education, health, and job skills and training. Monetary incentives reward family members in participating households for school attendance, parental involvement in children's education, academic achievement, improved standardized test performance, the maintenance of health care coverage for all family members, regular medical and

dental visits for each family member, an increase in earnings, job training, and adult education. For example, if parents in participating households attend parent-teacher conferences, they receive \$25 per conference. If children in elementary or middle school in participating households improve their test scores on English Language and Math tests, their parents receive \$300–\$350 per test. If high school students in participating households pass the standardized tests for the state of New York, the students receive \$600 per passed Regents exam, and if they accumulate 11 credits per year, they receive \$300 and their parents receive \$300. Examples of health incentives are if parents maintain health insurance for themselves and their children, they receive \$20 per month for each family member for subsidized insurance and \$50 per month for each family member for private insurance. If parents take themselves and their children to preventive health and dental care screenings, they receive \$100–200 per visit for each family member.

Families participating in OPPORTUNITIES NYC can earn between \$4,000 and \$6,000 in one year depending on family size and the number of activities that households complete. Participants report their completion of activities and receive their earned cash transfers every two months. To qualify for the family program, families must have a household income below 130% of the federal poverty level (\$26,845/year for a family of four in 2007), have at least one child entering the 4<sup>th</sup>, 7<sup>th</sup> or 9<sup>th</sup> grade in September 2007, and live in one of the six community districts targeted as the poorest in New York City. Currently 4,521 families are participating in this program. These families will be compared to 2,550 families randomly assigned to a control group in order to test the effectiveness of a comprehensive conditional cash transfer in breaking the cycle of intergenerational poverty by improving education, health and workforce outcomes. Once a family is enrolled, all school-age children in the home are eligible for the education and health incentive payments, regardless of grade level.

### **OPPORTUNITIES NYC**

In order to qualify for the family program, families must meet the following requirements:

- Have a household income below 130 percent of the federal poverty level.
- Have at least one child entering the 4<sup>th</sup>, 7<sup>th</sup> or 9<sup>th</sup> grade in September 2007.
- Live in one of the six districts targeted as the poorest in New York City.

OPPORTUNITIES NYC: Work Rewards, the adult-focused program, provides adults living in government subsidized housing (Section 8 voucher holders) monetary incentives for maintaining full-time employment and completing job training and education programs. In order to qualify, an adult must receive Section 8 voucher services, be eligible for the FSS program (FSS is a federally funded asset-building program designed to

promote economic advancement for low-income families receiving housing subsidies), and live in one of the five NYC boroughs. Adults participating can earn up to \$3,000 in one year by sustaining full-time employment, completing course work at a college, and/or using or opening a bank account. Participants also report completion of activities and receive their earned cash transfers every two months. The adult-focused program will test the effectiveness of workforce-related conditional cash transfer strategies alone, compared to the FSS program.



Minorities in Colombia

Manuel Ramiro Muños

Adults in the family focused and adult-focused program receive monetary rewards for:

- Sustaining full-time employment
- Completing course work at a college
- Using or opening a bank account

The child-focused program, called OPPORTUNITIES NYC: Spark, offers monetary incentives to students in fourth and seventh grade classes in New York City who attend schools that choose to participate. So far, 8,583 students from 59 schools are enrolled in Spark. The child-focused program will test the effectiveness of small monetary incentives in reducing the educational achievement gap. Students in participating classrooms in the fourth grade can earn up to \$25 for a perfect score on each of 10 interim assessment tests taken throughout the school year. They can receive a maximum of \$250 in one year. Seventh grade students in participating classes can earn up to \$50 per test, for a maximum of \$500 in a year. The direct incentives for children program was designed by a professor of Economics at Harvard University, Dr. Roland G. Fryer, Jr. His idea is to close the achievement gap by giving children monetary rewards for completing high school and improving their performance on standardized tests. In an interview with the New York Times on June 21<sup>st</sup>, 2007, Dr. Fryer said,

*"We know that children are in different environments, with different passions and fears and consequences. We have to figure out what gets them to learn. How many kids got an extra dollar or two in their allowance for getting A's?"<sup>1</sup>*

1 Medina, Jennifer. (2007, June 21). "His Charge: Find a Key to Students' Success". The New York Times.

In the same interview, Dr. Fryer elaborates further:

*"I've always wanted to write the book that says, 'Things My Grandmother Always Taught Me,' which is, look, let's take everything she said over the years, crack them open one by one, let's scientifically test them. My grandmother knew incentives work. The only way she could get me to make the bed was to say, 'You want to race making the bed up?' And I was so stupid, I would say sure, I'll race you. She knew incentives worked, and I'm just trying to scientifically test that in some schools."*

A total of 20 fourth grades and 20 seventh grade schools – approximately 9,000 students – will participate in this program. Schools can volunteer to participate, and children attending the selected schools will be enrolled in September 2007. The child-focused program will test the effectiveness of small monetary incentives in reducing the educational achievement gap.

Examples of OPPORTUNITIES NYC education incentives

- If parents attend parent-teacher conferences, parents receive \$25 per conference.
- If children in elementary or middle school improve test scores on English Language and Math tests, parents receive \$300–\$350 per test.
- If high school student passes the standardized tests for the state of New York, student receives \$600 per passed Regents exam.
- If high school student accumulates 11 credits per year, student receives \$300 and parent receives \$300.

OPPORTUNITIES NYC enrolls families in their programs through well-established community organizations in New York City, such as Union Settlement Association and Catholic Charities. Operating since 1895, Union Settlement Association has established itself as a vital neighborhood resource that serves 13,000 people every year in East Harlem, New York City. Union Settlement Association has 17 locations with effective programs in education, childcare, counseling, senior services, nutrition, the arts, job training, youth development, and economic development that work to strengthen family life and the East Harlem community. With a staff of more than 800 people, Union Settlement is also a large employer. Established in 1917, Catholic Charities of the Archdiocese of New York developed into a federation of more than 130 administered, sponsored, and affiliated human service agencies and programs. Catholic Charities serves all those in need regardless of religion and partners with non-Catholic and Catholic partners. Through a broad network of agencies, Catholic Charities offers assistance to the homeless, the hungry, the physi-

cally, mentally and emotionally challenged, youth, neglected children, the elderly, immigrants, and those living with HIV/AIDS

Examples of OPPORTUNITIES NYC health incentives:

- If parents maintain health insurance for themselves and their children, they receive \$ 20 per month for each family member for subsidized insurance and \$ 50 per month for each family member for private insurance.
- If parents take themselves and their children to preventive health and dental care screenings, they receive \$ 100–200 per visit for each family member.

OPPORTUNITIES NYC was designed and is operated by SEEDCO, a work force career center. The center offers a comprehensive package of employment and vocational training services, including assessment, job readiness, career counseling, referrals to approved skills training providers, job placement, and post-placement services. Funded principally by the Workforce Investment Act of 1998, the center receives \$ 3 million a year of federal, state and private funds. SEEDCO, a national NGO, has the contract for the Upper-Manhattan Center. Forty employees serve 166 walk-in each week and registered clients, half of whom are women. SEEDCO also helps small businesses become profitable by providing free classes, below market rate financing, employees, and free benefits for employees. Eligible families across New York City were sent postcards like the one below:



A total of 2,400 adults that qualify will be selected to participate in this program. In order to qualify, an adult must receive Section 8 voucher services, be eligible for the FSS program, and live in one of the five NYC boroughs. The adult-focused program will test

the effectiveness of workforce-related CCT strategies alone, compared to the FSS program, and compared to a third group receiving a combination of the workforce-related CCT strategies and the FSS.



International festivities

*dvv international*

#### **SEEDCO – Upper Manhattan Work Force Career Center**

- The center offers a comprehensive package of employment and vocational training services, including assessment, job readiness, career counseling, referrals to approved skills training providers, job placement, and post-placement services.
- Funded principally by the Workforce Investment Act of 1998, the center receives \$3 million a year of federal, state and private funds.
- SEEDCO, a national non-governmental organization (NGO), has the contract for the Upper-Manhattan Center. Forty employees serve 166 walk-in clients a week and registered clients, half of whom are women.

#### **SEEDCO – NYC Business solutions**

- Help small businesses become profitable by providing free classes
- Below market rate financing
- Find employees
- Free benefits for employees

### **Additional Links**

For additional information on New York City organizations that address the needs of immigrant families:

<http://www.opportunitynyc.info/>

<http://www.seedco.org/>

<http://www.unionsettlement.org/ieversion/home.html>

<http://www.catholiccharitiesny.org/>

### **References**

**Behrman, Jere R., Sengupta, Piyali, and Todd, Petra** (2005). *Progressing through PROGRESA: An Impact Assessment of a School Subsidy Experiment in Rural Mexico*. *Economic Development and Cultural Change*, 54 (1), 237–275.

**Center for Economic Opportunity Strategy and Implementation** (2007). *“Opportunities NYC: Conditional Cash Transfers.”* Final Report.

**Medina, Jennifer** (2007, June 21). *“His Charge: Find a Key to Students’ Success.”* *The New York*

Wolfgang Jokerst

## Füreinander – Miteinander: Ein Bürgerverein als Chance für interkulturelles Lernen

... Als ich im Einladungstext zu dieser Konferenz gelesen habe, dass es eine Hauptaufgabe der Erwachsenenbildung sei, praktische Integrationsarbeit mit verschiedenen Gruppen von Migrantinnen und Migranten zu leisten, da kam bei mir spontan die Frage auf: Ist das wirklich so? In dieser Deutlichkeit und auch in dieser Entschiedenheit hatte ich zumindest dies bisher noch nicht gehört. Aber je länger ich darüber nachgedacht habe, auch in der Vorbereitung auf das heutige Referat, umso deutlicher ist mir geworden, dass diese Aussage in der Tat richtig ist. Wenn wir uns die gesellschaftliche Wirklichkeit nicht nur in Deutschland anschauen, dann muss es so sein, dass Integrationsarbeit eine Hauptaufgabe der Institutionen der Erwachsenenbildung darstellt.

Und ich denke sogar, dass dies flächendeckend gilt. Es gibt keine weißen Flecken, also keine Regionen, für die dies nicht gelten würde. Es stimmt auch für den so genannten ländlichen Raum. Ich selbst komme aus einer Region, dem Nordschwarzwald, die sehr ländlich geprägt ist. Und kann eindeutig feststellen, dass auch in unserem Landkreis Integrationsarbeit eine Hauptaufgabe unserer Einrichtung darstellt.

Ich meine: Das hat Konsequenzen für die Arbeit der Erwachsenenbildungseinrichtungen. Konsequenzen auf verschiedenen Ebenen: etwa auf der **politischen Verortung der Einrichtungen**, Konsequenzen aber auch in der **praktischen Arbeit**. Und damit komme ich zu meinem Thema. Ich spreche gewissermaßen als Praktiker, der eine ländliche Kreisvolkshochschule in der Trägerschaft eines Landkreises leitet. In unserem Landkreis Freudenstadt leben ca. 125.000 Menschen, davon etwa 10% Ausländer plus geschätzte 6% Spätaussiedler mit ihren Familien.

Aber bevor ich mich den praktischen Aspekten widme, muss ich, glaube ich, doch noch einmal kurz auf einen theoretischen Aspekt eingehen. Da ich heute über die Chance zu interkulturellem Lernen sprechen möchte, und zwar innerhalb des Prozesses der Gründung eines Bürgervereins, möchte ich vorausschicken, dass dieser Begriff des interkulturellen Lernens bzw. des Interkulturellen überhaupt natürlich einen hohen Theoriegehalt hat. Ich muss gestehen, dass er für mich selbst lange Zeit etwas unklare Konturen hatte. (In diesen Begrifflichkeiten schwingen Dinge mit wie das verpönte „*Multikulti*“.) Was aber kann interkulturelles Lernen bedeuten? Es gibt sicher eine Menge theoretischer Definitionen.

Kann man ein paar grundlegende Dinge festhalten, die man als allgemeingültig gelten lassen kann? Ich habe eine Definition gefunden, die mir einigermaßen schlüssig erscheint.



Sie stammt von Professor Bernd Müller-Jacquier, der an den Universitäten Bayreuth und Utrecht den Lehrstuhl für Interkulturelle Germanistik leitet und dort auch das Internationale Promotionsprogramm „Kulturbegegnungen“ leitet. Seine Definition lautet:

*„Interkulturelles Lernen ist ein situativer Lernprozess zwischen Personen aus verschiedenen Kulturen. Voraussetzung interkulturellen Lernens ist ein interkultureller Kommunikationsprozess, in dessen Rahmen Menschen miteinander in Beziehung treten und in dessen Rahmen sie in der Regel eine Reihe von wie immer gearteten Fremderfahrungen machen. Die Fremderfahrungen umfassen – den Umgang mit fremdem Handeln, Wissen und kommunikativem Verhalten (basierend auf fremdkulturellen Kulturstandards) allgemein, – die Erschließung entsprechender fremder Bedeutungen, – die Reflexion der Wirkung fremder Bedeutungen auf die eigene Handlungsorientierung und – die Reflexion der möglichen Wirkung des eigenen als fremdem Verhalten auf den/die Gegenüber. Das alles ist integraler Bestandteil interkulturellen Lernens“*

Ich denke mit dieser Definition, die zum einen das Prozesshafte interkulturellen Lernens in den Mittelpunkt stellt und zum anderen die Fremderfahrung, kann man arbeiten. Wenn wir einmal etwas zurückblenden, dann kann man glaube ich sagen, dass die Erwachsenenbildungsinstitutionen und hier gerade auch die Volkshochschulen sich in der Vergangenheit beim interkulturellen Lernen im Wesentlichen auf den Spracherwerb (das Sprachenlernen) konzentriert haben. In den letzten Jahren jedoch hat auch anderes, darüber hinausgehendes interkulturelles Lernen eine zunehmend wichtigere Rolle gespielt. Und ich bin der Überzeugung, dass diese Art des interkulturellen Lernens in Zukunft noch eine größere Bedeutung erhalten wird. Dafür wird auf der einen Seite eine theoretische Untermauerung erforderlich sein. Es gibt hier natürlich schon einiges an Curricula, mir scheint aber, dass gerade für die Erwachsenenbildungseinrichtungen noch Nachholbedarf besteht.

Und dann wird auf der anderen Seite – das ist meine persönliche Meinung – die Praxisorientierung zunehmen, zunehmen müssen. Denn interkulturelles Lernen bleibt m.E. bisweilen recht vage, so lange es nicht auch im praktischen Tun vermittelt wird, oder anders ausgedrückt, solange keine Interaktion dazu kommt. Mir scheint, dass ohne Praxis, ohne interaktive Prozesse die Lernerinnen und Lerner relativ auf beiden Seiten indifferent bzw. gleichgültig bleiben.

Ich möchte, bevor ich unser Projekt vorstelle, eine persönliche Feststellung machen, und ich neige fast dazu, sie bis zu einem gewissen Grad zu verallgemeinern. Ich meine, viele Menschen tendieren dazu (ausgenommen vielleicht diejenigen, die als *global player* ständig zwischen den Kulturen unterwegs sind) kulturelle Unterschiede falsch einzuschätzen, indem sie andere kulturelle Verhaltensweisen zu allererst als eine Abweichung von den eigenen ansehen. Das heißt, man erwartet, dass sich die Unterschiede schon angleichen werden. Anders ausgedrückt, man glaubt nicht so recht an die Unterschiede, so lange

man nur in der Theorie davon hört. Zumindest muss ich sagen, dass es mir selbst lange Zeit so ging. Zum ersten Mal wirklich hautnah konfrontiert mit interkulturellen Unterschieden wurde ich während meiner beruflichen Tätigkeit in Frankreich. Da habe ich diese Unterschiede sehr deutlich täglich in der Berufspraxis erlebt.

Welche Konsequenzen hat das für uns als Erwachsenenbildungsinstitutionen? Meiner Ansicht nach bedeutet dies, dass wir uns überlegen sollten (müssen), wie wir praktisches Handeln in den Bereich des interkulturellen Lernens integrieren können. Und zwar eine Praxis, die über bloße Rollenspiele hinausgeht, die also die kulturellen Unterscheide nicht nur simuliert.

Und dabei spielen für mich die beiden Schlüsselwörter in der vorhin zitierten Definition kulturellen Lernens eine zentrale Rolle. Also die Fremderfahrung und das Prozesshafte beim Interkulturellen Lernen. Beides spielt auch bei dem Projekt, das ich Ihnen vorstellen möchte, eine wichtige Rolle.

Wir als Volkshochschule sind bei diesem Projekt einen Weg gegangen, der möglicherweise auch für andere Volkshochschulen interessant sein könnte, der vielleicht Anregungen bieten kann, z. B. Elemente in die eigene Arbeit aufzunehmen.

Über diesen Weg bzw. über unser Projekt möchte ich Ihnen berichten. Es geht dabei um die Gründung eines Bürgervereins und die Chancen für interkulturelles Lernen, die sich aus diesem Prozess, der solch einer Vereinsgründung voraus geht, ergeben können. Ich spreche ganz bewusst von einem Prozess, weil sich die Vereinsgründung bei uns über einen Zeitraum von zwei Jahren erstreckt hat.

Wie hat sich diese Sache bei uns entwickelt? Vor etwas mehr als drei Jahren haben in unserem Landkreis ein Projekt gestartet, das unter dem Projekttitel Ost-West-Integration (OWI) vom Bundesministerium des Innern über das Bundesamt für Migration und Flüchtling gefördert wird.

Das Projekt unterstützt die gesellschaftliche Integration zugewanderter Familien, insbesondere aus der ehemaligen Sowjetunion und dem Osten Europas. Dieses Projekt hatte eine Laufzeit von drei Jahren und dauerte vom 1. 10. 2004 bis 30. 9. 2007.

Wir haben uns für diese drei Jahre zwei Schwerpunktziele gegeben a) präventive Bildungsarbeit mit Kindern und Jugendlichen und b) flankierend dazu die Förderung des ehrenamtlichen bürgerschaftlichem Engagements bei Eltern und Erwachsenen.

Weil wir diese beiden Ziele miteinander verbunden haben, wurden wir auch als Modellprojekt anerkannt.

Ich möchte hier weniger auf den ersten Schwerpunkt unseres Projektes eingehen. Aber gerade weil uns bewusst war, dass die über drei Jahre geleistete Arbeit mit den Kindern und Jugendlichen nach dieser Zeit nicht einfach wieder eingestellt werden darf, wenn es keine Fördermittel gibt, war es von Anfang an unser Ziel, eine ehrenamtliche Struktur zu schaffen, die nach Ablauf der Projektzeit die begonnene Arbeit fortsetzen kann.

Ich darf vorausschicken, dass uns dies letztendlich gelungen ist, ich darf aber auch vo-

rausschicken, dass es kein leichtes Unterfangen war: eben ein Prozess mit etlichen Stolpersteinen. Und genau dieser Prozess ist letzten Endes das Spannende, weil hier bei allen Beteiligten interkulturelles Lernen stattfand. Ich will nicht behaupten, dass dies den Beteiligten zu jedem Zeitpunkt bewusst war, aber im Nachhinein ist dies ganz deutlich sichtbar.

Im November 2007 wird der Verein gegründet: am 20.11.2007 findet die konstituierende Versammlung statt. Ganz wichtig ist, an dieser Stelle zu sagen, dass es ein **Bürgerverein** wird. Er gibt sich den Namen „Füreinander – Miteinander“. Bürgerverein bedeutet, dass es kein Verein sein wird, indem sich die Migrantinnen und Migranten nun selbst organisieren, sondern ein Bürgerverein, dessen Mitglieder sowohl Migranten wie auch Einheimische sind. Was auch bedeutet, dass der Vorstand paritätisch besetzt sein wird mit Migranten und Einheimischen. Hinzu kommt ein Beirat bestehend aus Personen aus Politik, Wirtschaft und öffentlichen Institutionen, der die Arbeit des Vereins begleiten wird.

Diese Dinge standen aber keineswegs von Anfang an fest, sondern haben sich erst im Laufe der Zeit, also während des Prozesses, ergeben. Ich meine deshalb, dass man am Beispiel der Gründung dieses Bürgervereins zeigen kann, welche Möglichkeiten sich im Rahmen dieses an der Praxis orientierten Prozesses auch für den Erwerb von interkulturellem Wissen und interkulturellen Kompetenzen ergeben. Und ich meine weiterhin, dass Institutionen der Erwachsenenbildung durchaus geeignete Bildungseinrichtungen sind, um Prozesse dieser Art in Gang zu bringen, zu moderieren und weiter zu entwickeln.

Ich möchte noch einmal darauf zurückkommen, warum wir uns eigentlich den Schwerpunkt „präventive Bildungsarbeit mit Kindern und Jugendlichen“ gegeben haben. Der Grund hierfür waren Gespräche, die wir mit Migranteneltern in unseren Sprachkursen hatten. Sie teilten uns ihre Sorgen mit, die sie bezüglich der Entwicklung ihrer Kinder hat-

Kennen Sie Deutsche aus Osteuropa?

Sie sollten sie **kennen/lernen**  
Nur so werden wir miteinander vertraut.

Weitere Informationen:  
Deutscher Volkshochschul-Verband e. V.  
Projekt Ost-West-Integration  
Obere Wilhelmstraße 32  
53225 Bonn  
Telefon (0228) 9756968  
E-Mail: info@ow-projekt.de  
Internet: www.ow-projekt.de

OWI - Ost-West-Integration

**kennen/lernen**

Medien zur Öffentlichkeitsarbeit für mehr Verständnis und Toleranz

**dvv**  
Deutscher Volkshochschul-Verband e.V.

Konzeption und Text: PRIF ProseFrauen In FiraFut  
Bild und Druck: Druck-Netz-Studio/chen, Tel. (0217) 31 01 00

Ein Projekt des Deutschen Volkshochschul-Verbandes e. V.  
in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium des Innern

Flyer „Kennenlernen“ des Projektes Ost-West-Integration (OWI)

ten. Sie wussten nicht recht, wie sie ihre Kinder hier in Deutschland unterstützen können, und zum Teil hatten sie Angst, dass ihre Kinder den falschen Weg einschlagen.

Ich halte es für wichtig, an dieser Stelle festzuhalten, dass der Impuls von den Migrantinnen und Migranten selbst kam, und es ist weiter wichtig, dass wir es schon zu Beginn mit einer Reihe von interkulturellen Problemen und Fragestellungen zu tun hatten – und zwar auf beiden Seiten. Etwa auf Seite der Zuwanderer mit den Fragen: Wie funktioniert das Erziehungssystem in Deutschland? Was kann ich tun, um meine Kinder zu unterstützen? Was kann ich tun, um meine Kinder zu schützen? Aber auch auf unserer Seite als Erwachsenenbildungseinrichtung gab es solche Fragestellungen: Was erwarten die Menschen von uns an Unterstützung? Was bedeutet für sie Förderung der Kinder? Etc.

Daraus resultierte letztlich die Überlegung, die Kompetenzen der Eltern und Erwachsenen für eigenständiges Handeln zu stärken und zu erweitern, und zwar so weit, dass sie viele Dinge selbst in die Hand nehmen können. Was schlussendlich auch bedeutet, die interkulturellen Kompetenzen zu fördern. Das wiederum korrespondierte mit dem Ziel, einen Bürgerverein zu gründen.

Im Grunde sind wir dabei während der gesamten Projektlaufzeit zweigleisig vorgegangen. Zum einen haben wir sehr bald begonnen, auf eine Vereinsgründung hinzuwirken. Die andere Schiene war und ist die konsequente Einbindung von Migrantinnen und Migranten in die Projektarbeit; das heißt im Wesentlichen die ehrenamtliche Mitarbeit. Die Menschen haben sich dabei gemäß ihrer Fähigkeiten eingebracht.

Ich möchte das an einem Beispiel deutlich machen. Wir haben in einer Kommune einen Mitternachtssport eingeführt. Ein offenes Sportangebot für Jugendliche, die nicht in einem Verein organisiert sind. Dieses Angebot gab es und gibt es heute noch zweimal im Monat. Mit bis zu 10 verschiedenen Sportarten. Dazu benötigten wir natürlich Betreuerinnen und Betreuer. Diese haben wir nicht nur zur Unterstützung der Maßnahmen eingesetzt. Wir haben Ihnen darüber hinaus regelmäßig die Gelegenheit gegeben, an interkulturellen Trainings teilzunehmen. Das waren zum einen Workshops, zum anderen aber auch ganz konkrete Vorbereitungskurse für Übungsleiter/innen bei Sportverbänden.

Ganz wichtig scheint mir auch, dass wir pro Jahr eine ganze Reihe kultureller Veranstaltungen durchgeführt haben. Von Anfang an haben wir dabei die Musik- und Tanzgruppen, die sich in unserem Projekt gebildet haben, nicht nur auftreten lassen, sondern sie ganz konkret in die Organisation miteinbezogen. Nach einer gewissen Zeit haben wir die Organisation ganz in ihre Hände übergeben. Und wenn andere Institutionen oder einheimische Vereine unsere Gruppen für eine Beteiligung an ihren Festen nachgefragt haben, dann haben wir unsere Gruppen eigenständig mit diesen Partnern arbeiten lassen. Zum Beispiel mit dem Familienzentrum Freudenstadt: Bei diesen Kooperationsprojekten trafen zum Teil sehr unterschiedliche Vorstellungen aufeinander. Manchmal haben die Vereine dann bei uns angerufen, aber wir haben die Beteiligten selbst machen lassen, ihnen die Verantwortung gegeben

Wichtig ist an dieser Stelle, dass es kein eindimensionaler Prozess ist, sondern dass auch die einheimischen Vertreter der Vereine und Institutionen Dinge gelernt haben. Sie haben zunächst einmal gelernt, dass es tatsächlich unterschiedliche Haltungen gibt, sie haben gelernt, mit diesen unterschiedlichen Haltungen umzugehen, für alle Beteiligten akzeptable Kompromisse zu finden, ein griffiges Beispiel zu haben.

Ich möchte hier ein Beispiel aus dem letzten Jahr anführen. Anlässlich des Internationalen Frauentages hatte ein Kulturzentrum Frauen aus unserem Projekt gefragt, ob sie das Programm mitgestalten würden. Rasch hat sich herausgestellt, dass es sehr unterschiedliche Auffassungen gab. So gingen die Frauen aus unserem Projekt davon aus, dass auch die Männer ganz selbstverständlich zu der Veranstaltung eingeladen würden, während die Frauen des Kulturzentrums von einem reinen Frauentag ausgingen. Und als einige Spätaussiedlerfrauen aus dem Projekt den Tag vorstellten, wie er früher in der Sowjetunion gefeiert wurde, da mussten sie sich mit dem Vorwurf der Verherrlichung von Sowjetzeiten auseinandersetzen.

Was ich damit sagen will, ist, dass ich es für ganz wesentlich halte, wenn man über Netzwerke immer wieder organisierte Gelegenheiten zu interkulturellem Lernen bietet. Gerade auch, weil diese Gelegenheiten auch Gelegenheiten zu gegenseitigen interkulturellem Lernen darstellen.

Als einen anderen wichtigen Baustein betrachte ich Informationsveranstaltungen zu den unterschiedlichsten Themen wie etwa Gesundheit, soziale Absicherung, Schulwesen etc., wenn diese von Migrant/innen durchgeführt werden. Es gibt durchaus Migrant/innen, die schon länger hier sind und einerseits über Erfahrung verfügen und andererseits die Fragen und Fragestellungen der Zuwanderer kennen.

Eine weitere Möglichkeit zu interkulturellem Lernen sehe ich darin, Jugendlichen, die sich im Projekt engagieren, attraktive Möglichkeiten zu bieten, Neues kennen zu lernen. Auch hier möchte ich ein Beispiel nennen. Wir haben in unserem Landkreis ein freies Radio. Es ist uns gelungen, Migrant\*innen dort eine Art Ausbildung absolvieren zu lassen. Die Jugendlichen haben gelernt, wie man Radio macht und produzieren mittlerweile eigene Radiosendungen. Die „Anlerner“ waren selbst wieder Jugendliche, einheimische Jugendliche. Dies ist wiederum gewissermaßen ein Garant für interkulturelle Lernprozesse.

*... Kinder mit Migrationsgeschichte sind nicht weniger intelligent; Integration IST möglich. Mehr und mehr junge Migrantinnen und Migranten gehören dann zur Elite unseres Landes. Wir brauchen nicht auf die Inder in Amerika zu schauen und die Asiaten in Kanada, sondern auf das Potenzial im eigenen Land. Die Schwerpunkte der deutschen Erwachsenenbildung bedürfen der Erweiterung. Es geht nicht nur um Sprache, es geht nicht nur um Interkulturelles, sondern es geht zugleich um einen konzeptionellen und politischen Auftrag.*

Rita Süßmuth

Was ich darüber hinaus für ganz wichtig halte, wenn es um interkulturelles Lernen geht, ist die gegenseitige Achtung und Anerkennung der Kultur des jeweils anderen. Ein wichtiges Instrument waren und sind für uns, die deutsch-russischen Lesungen, die wir an vielen unterschiedlichen Orten durchführen. Auch hier findet in hohem Maße gegenseitiges interkulturelles Lernen statt.

All diese Dinge möchte ich als begleitende Maßnahme bezeichnen, die zum einen aktive Mitglieder für den Bürgerverein gebracht haben und die zum anderen die interkulturellen Kompetenzen der Aktiven und der einheimischen Kooperationspartner gestärkt haben.

Die zweite Schiene war die konkrete Vorbereitung der Vereinsgründung. Hierzu gab es innerhalb des Projektes nach einem Jahr die ersten Treffen einer Arbeitsgruppe.

Die Arbeitsgruppe hat damit begonnen, die Situation der Zuwanderer in unserem Landkreis zu analysieren und dann daraus Projekte und Maßnahmen abzuleiten, die wünschenswert oder notwendig sind. Im nächsten Schritt haben wir über den Verein selbst diskutiert. Das war einer der wichtigsten interkulturellen Lernschritte überhaupt. In mehreren Sitzungen wurde über Aufgaben, Sinn und Zweck des Vereins gesprochen. Diese Sitzungen führten lange Zeit zu keinem konkreten Ergebnis, bis die Beteiligten feststellten, dass man bezüglich des Vereinsbegriffes nicht auf der gleichen Grundlage diskutierte. Nicht nur die Einheimischen und die Migranten hatten ein unterschiedliches Verständnis von Verein, sondern auch unter den Migranten selbst gab es verschiedene Auffassungen über das Wesen eines Vereins.

Danach wurde sehr lange über die Frage diskutiert, ob der Verein ein reiner Migrantenverein sein sollte, oder ob auch Einheimische im Verein aktiv mitwirken sollten. Zur Klärung dieser Frage haben wir auch ähnliche Vereine besucht und mit deren Mitgliedern gesprochen. Erst nach Klärung dieser wichtigen Fragen, konnte eine Satzung auf den Weg gebracht werden. Insgesamt bot der gesamte Prozess bis zur Gründung des Vereins vielfache Gelegenheiten für kulturelles Lernen.

Zusammenfassend möchte ich sagen, dass es für Erwachsenenbildungseinrichtungen sicher sinnvoll ist, sich Gedanken zu machen, wie auch beim interkulturellen Lernen praktische und interaktionsorientierte Elemente integriert werden können. Ich denke, es gibt eine ganze Palette an Möglichkeiten.

Cemalettin Özer

# Migrantenselbstorganisationen als Brücken zur Förderung der (Weiter-)Bildungsbeteiligung

Das Beispiel des EQUAL-Teilprojekts „Beratungsnetzwerk Migrantenselbstorganisationen“ der Entwicklungspartnerschaft Pro Qualifizierung

Das vorliegende Konzept gibt einen kurzen Einblick in die Einbindung von Migrantenselbstorganisationen (MSO) sowie der Dachverbände von MSOen in die Stärkung der Weiterbildungsbeteiligung und Arbeitsmarktintegration von erwachsenen Migrantinnen und Migranten zwischen 25 und 50 Jahren – und die Professionalisierung dieser Organisationen. Das Konzept ist im Rahmen des EQUAL-Teilprojektes „Beratungsnetzwerk Migrantenselbstorganisationen der Entwicklungspartnerschaft Pro Qualifizierung“ entstanden. Die Originalversion kann unter [www.mozaik.de](http://www.mozaik.de) heruntergeladen werden.

Gemeinschaftsinitiative  
**Equal**

**PRO QUALIFIZIERUNG**

**MOZAIK**<sup>®</sup>  
gemeinnützige Gesellschaft für interkulturelle  
Bildungs- und Beratungsangebote mbH

## Ausgangssituation

Migrantenselbstorganisationen werden viel zu wenig in die Entscheidungsfindung über Bedürfnisse und Belange, die sie selbst betreffen, einbezogen. Die mangelnde Anerkennung von integrativen Migrantenselbstorganisationen als gleichberechtigte Kooperationspartner und die kaum vorhandene finanzielle Unterstützung schließen sie aus vielen Entscheidungsprozessen aus, obwohl es um Themen geht, die sie unmittelbar angehen. Es leben ca. 15,3 Mio. Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland (nach Mikrozensus 2005).

Aus diesem Grund ist eine Professionalisierung von integrativen Migrantenselbstorganisationen sowie deren Akquise als Kooperationspartner für Regeleinrichtungen unumgänglich. Durch ihre Struktur, sowohl Anlaufstelle bei Problemen zu sein als auch (sozio-)kulturelle Angebote bereitzuhalten, stellen sie für Menschen mit Migrationshintergrund einen „Raum des Vertrauens“ dar. Migrantenselbstorganisationen verfügen über einen sehr guten Zugang zu Menschen mit Migrationshintergrund und kennen deren Bedürfnisse und Probleme. Man kann über sie ca. 60 Prozent der Menschen mit Migrationshintergrund

erreichen. Zudem ist die Förderung der interkulturellen Vernetzung im Rahmen des Beratungsnetzwerks Migrantenselbstorganisationen ein wichtiges Thema. Durch die interkulturelle Vernetzung der Bildungsbeauftragten aus Migrantenselbstorganisationen wird ein reger Austausch zwischen diesen Organisationen geleistet, was unter anderem zur Herausbildung einer starken Interessengemeinschaft geführt hat. Des Weiteren kommen auf diese Weise Menschen verschiedener Herkunft zusammen und arbeiten gemeinsam an integrations- bzw. arbeitsmarktpolitischen Themen. Zusätzlich werden sie im Rahmen von Arbeitskreisen, Konferenzen und Fortbildungen mit Weiterbildungsakteuren vernetzt.

Ein weiterer wichtiger Punkt, der Handeln erfordert, ist die im Vergleich zu Einheimischen hohe Arbeitslosenquote unter Menschen mit Migrationshintergrund. Sie kämpfen mit einem erschwerten Zugang zum Arbeitsmarkt und zu beruflichen Bildungs- oder Weiterbildungsmaßnahmen. Die Arbeitslosenquote bei Menschen mit ausländischem Pass ist rund zwei- bis dreimal so hoch wie bei Deutschen (Im März 2005 ermittelte die Bundesagentur für Arbeit eine Arbeitslosenquote von 23,1 Prozent bei Menschen mit ausländischem Pass. Zum Vergleich die Arbeitslosenquote insgesamt: 11,2 Prozent). Menschen mit ausländischem Pass nehmen zudem deutlich weniger an einer beruflichen Weiterbildung teil (13 Prozent) als einheimische Deutsche (27 Prozent, siehe Berichtssystem Weiterbildung IX des BMBF, 2006). Einer der vielen Gründe neben unzureichenden Deutschkenntnissen sind fehlende migrant/innenspezifische bzw. interkulturelle Angebote, Informationen und Kenntnisse über das (Weiter-)Bildungssystem sowie über Wege, die zu einem Platz auf dem Arbeitsmarkt führen könnten. Die fehlende interkulturelle Öffnung stellt ein weiteres Problem dar.

## **Sechs-Stufen-Modell des Beratungsnetzwerks Migrantenselbstorganisationen in NRW**

Das Beratungsnetzwerk Migrantenselbstorganisationen in NRW orientierte sich bei seiner Entwicklung und Durchführung an einem Sechs-Stufen-Modell (siehe Abbildung 1).

### **Stufe 1 – Auswahl der MSOen und MSO-Bildungsbeauftragten und Abfrage der Qualifizierungsbedarfe**

In einem ersten Schritt wählte das Projektteam die kooperierenden Migrantenselbstorganisationen in Ostwestfalen-Lippe (OWL) und die MSO-Bildungsbeauftragten aus. Nach Erhebung der Migrantenselbstorganisationen wurden Kriterien gebildet, anhand derer die Kontaktaufnahme sowie die Kooperation mit ihnen erfolgen sollte. Anschließend erfolgte die Kontaktaufnahme zu Migrantenselbstorganisationen, über die die MSO-Bildungsbeauftragten akquiriert werden sollten. Durch Telefongespräche und persönliche Treffen wurden acht Migrantenselbstorganisationen in OWL ausgewählt.

Nach Akquise der Migrantenselbstorganisationen und möglichen Bildungsbeauftragten,



die durch den Vorstand der Organisationen vorgeschlagen worden waren, wurde eine erste Informationsveranstaltung zum näheren Kennenlernen des Projektes sowie zum Kennenlernen untereinander organisiert. Recht zügig kristallisierte sich heraus, dass alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer Interesse an der Tätigkeit als Bildungsbeauftragte hatten. Ferner wurde für dieses Treffen ein Fragebogen entwickelt, der dazu diente herauszufinden, welcher Bedarf an Qualifizierungsworkshops bei den Bildungsbeauftragten bestand. Hier spielte die langjährige Erfahrung von MOZAIK gGmbH mit der Arbeit von Migrantinnen und Migranten eine bedeutsame Rolle. Ziel dieser Erhebung war, die Qualifizierungsworkshops genau an die Bedürfnisse der Bildungsbeauftragten anzupassen.

Abbildung 1



### Stufe 2 – Auswahl der passenden Beratungseinrichtungen

Anhand der festgestellten Qualifizierungsbedarfe der MSO-Bildungsbeauftragten wurden Bildungs- und Beratungsträger aus der Region ausgewählt, die zu gemeinsamen Treffen mit Migrantenselbstorganisationen und als Referentinnen und Referenten zu Qualifizie-

rungsworkshops eingeladen wurden – aus diesen Treffen und Workshops sind Kooperationen entstanden. Z. B. erhalten die Migrantenselbstorganisationen regelmäßig Informationsmaterialien von einigen Bildungsträgern und stehen als Referenten für Veranstaltungen oder aber auch als Ansprechpartner bei Fragen und Problemen zur Verfügung. Zudem sind einige MSO-Bildungsbeauftragte in verschiedenen Arbeitskreisen zum Thema Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten vertreten. Auch wirken sie u.a. an der Organisation von verschiedenen Tagungen mit, fungieren als Moderatoren etc.

### **Stufe 3 – Qualifizierung der MSO-Bildungsbeauftragten**

Die für die Qualifizierung der MSO-Bildungsbeauftragten entwickelten Workshop-Module werden auf S. 111 vorgestellt.

### **Stufe 4 – Durchführung der gemeinsamen Informationsveranstaltungen in den Migrantenselbstorganisationen**

Um das Teilprojekt und dessen Ziele den Mitgliedern in den Migrantenselbstorganisationen vorzustellen, wurden bei Treffen der jeweiligen Migrantenselbstorganisationen Informationsveranstaltungen durchgeführt – organisiert in Kooperation mit den MSO-Bildungsbeauftragten.

Im Vorfeld der Veranstaltungen wurden Fragebögen für die Migrantinnen und Migranten entwickelt. Ziel der Bögen und der anschließenden Bedarfserhebung war sowohl die Erfassung der beruflichen und soziodemografischen Situation der Menschen, die in Migrantenselbstorganisationen vertreten sind, als auch die Erhebung der Interessen an Weiterbildungskurse zu verschiedenen Themen. Die Fragebögen wurden für relevante Migrantenselbstorganisationen in die jeweilige Muttersprache übersetzt.

### **Stufe 5 – Einzelberatung und Informationsvermittlungstätigkeit der MSO-Bildungsbeauftragten in den Migrantenselbstorganisationen**

Schließlich standen auf dieser Stufe die Einzelberatungen der MSO-Bildungsbeauftragten mit Hilfe von Förder- und Coachingplänen an sowie die Vermittlertätigkeit der MSO-Bildungsbeauftragten. Im Zeitraum vom 1. 4. 2006 bis zum 30. 11. 2007 wurden im Rahmen des Beratungsnetzwerks MSO 141 Rat suchende Migrantinnen und Migranten mit Hilfe von Förder- und Coachingplänen durch acht MSO-Bildungsbeauftragte unterstützt.

### **Stufe 6 – (Zweisprachige) Bewerbungsberatung und Erstellung von Bewerbungsunterlagen in den MSO-Bewerbungszentren**

Durch die regelmäßigen Vernetzungstreffen der MSOen ist in Kooperation mit dem Beratungsnetzwerk Migrantenselbstorganisationen in NRW die Idee der MSO-Bewerbungszentren entstanden – insbesondere aus dem Bedarf der Mitglieder heraus. Die Arbeit der MSO-Bewerbungszentren startete ab dem 1. 11. 2006, wobei einige Migrantenselbstor-

ganisationen aufgrund von benötigter Vorlaufzeiten die Arbeit etwas später begonnen haben.

In den Bewerbungszentren werden Ratsuchende direkt durch die jeweilige Migrantenselbstorganisation beraten und bei der Arbeitssuche sowie beim Erstellen von Bewerbungsunterlagen unterstützt. Die Bewerbungszentren sind in der Woche abends und an Wochenenden besetzt und werden stark von den Ratsuchenden in Anspruch genommen.



Eröffnungsveranstaltung

*dvv international*

Insgesamt wurden in den sechs MSO-Bewerbungszentren 211 Personen in einem Zeitraum von einem Jahr – vom 1. 11. 2006 bis zum 30. 11. 2007 – beraten und beim Fertigstellen von Bewerbungsunterlagen unterstützt. Etwa 50 Prozent (im Durchschnitt) der Ratsuchenden wurden in Festanstellungen, befristeten Stellen, Ausbildungsstellen und in Praktika vermittelt.

## **Qualifizierungsworkshops für MSO-Bildungsbeauftragte**

Im Vorfeld eines Vernetzungstreffens der beteiligten MSOen wurde ein Fragebogen entwickelt, der dazu diente herauszufinden, welcher Bedarf an Qualifizierungsworkshops bei den MSO-Bildungsbeauftragten bestand, um diese Tätigkeit in ihren Migrantenselbstorganisationen auszuführen.

### **Workshopmodule**

Aufgrund der Ergebnisse dieser Erhebung entwickelten wir vier Workshopmodule, die im Folgenden skizziert werden. Die Workshops legen den Fokus insbesondere auf das eigene Lernen der Bildungsbeauftragten. Dem Erfahrungsaustausch sowie dem hohen Maß an Interaktion in der Gruppe kommt eine besondere Relevanz zu. Daher werden erfahrungs- und handlungsorientierte Methoden in den Workshops eingesetzt, wie z. B. Gruppenübungen, der Einsatz von Simulationen sowie die Nutzung des World Wide Web. So lernen die MSO-Bildungsbeauftragten, wie sie die Ratsuchenden in ihren MSOen professionell beraten und welche Werkzeuge sie dafür brauchen können. Die Gruppendynamik wird durch das Vertrauen/das gegenseitige Kennen in der Gruppe gefördert.

<b>Modul 1: Weiterbildung</b>	<b>insgesamt 40 Std.</b>
1. <b>Möglichkeiten der Weiterbildung und Qualifizierung in OWL</b> Bedeutung Weiterbildung, Übersicht der Angebote in OWL, Anerkennung Bildungsabschlüsse	1 Tag à 4 Std.
2. <b>Vorstellung des Bildungswerks der ostwestfälischen Wirtschaft e.V. (BOW)</b> Möglichkeiten der Weiterbildung in OWL	1 Tag à 4 Std.
3. <b>Vorstellung der Handwerkskammer OWL, des Handwerksbildungszentrums Bielefeld und des Malerbildungszentrums Bielefeld</b> Informationen über Ausbildungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten für Migrantinnen und Migranten	1 Tag à 3 Std.  6 Tage à 4 Std.
4. <b>Bewerbungstraining</b> Möglichkeiten der Arbeitssuche, Anschreiben, Lebenslauf, Anerkennung ausländischer Zeugnisse, Online-Bewerbungen, Vorstellungsgespräche	1 Tag à 5 Std.
5. <b>Methoden der Kompetenzfeststellung im interkulturellen Kontext</b> Kompetenzbilanz für Migrant/innen	
<b>Modul 2: Öffentlichkeitsarbeit</b>	<b>insgesamt 28 Std.</b>
1. <b>Moderationsworkshop</b> Interview, Moderation, Selbstdarstellung	2 Tage à 6 Std.
2. <b>Präsentieren – Argumentieren – Moderieren</b> Vorbildertraining zu Statement und Podiumsdiskussion	1 Tag à 6 Std.
3. <b>Erfolgreiche Gesprächsführung für MSO-Bildungsbeauftragte</b> Kommunikations- und Rhetoriktraining	1 Tag à 2 Std. 1 Tag à 8 Std.
<b>Modul 3: Professionalisierung von Migrantenselbstorganisationen</b>	<b>insgesamt 22 Std.</b>
1. <b>Vielfalt als Chance! Interkulturelle Kommunikation und Konfliktregelung in Migrantenselbst- und Beratungsorganisationen</b> Kultur, Kommunikation, interkulturelle Kommunikation	1 Tag à 6 Std.
2. <b>Professionalisierung von Migrantenselbstorganisationen: Stärkung der Weiterbildungsbeteiligung von Migrant/innen</b> Die Bildungsbeauftragten lernen, die Gesamtsituation ihrer MSO in allen Zusammenhängen zu erkennen/eine Art Analyse bzw. Selbstreflexion; Projektmanagement	2 Tage à 7 Std.
3. <b>Hartz IV und Co.: Konsequenzen für Menschen mit ausländischem Pass</b> Überblick über die Gesetze (wg. Hartz IV)	1 Tag à 5 Std.

#### **Modul 4: Interkulturelle Netzwerktreffen**

Im Rahmen des Projektes finden regelmäßige Vernetzungstreffen der ehrenamtlichen MSO-Bildungsbeauftragten zum Erfahrungsaustausch statt. Dabei haben die MSO-Bildungsbeauftragten die Möglichkeit, gemeinsame Ideen zu äußern sowie sich bzw. die verschiedenen Kulturen näher kennenzulernen und sich stärker interkulturell zu vernetzen. Im Rahmen dieser Treffen wurden auch gemeinsam Handlungsempfehlungen für die Politik und Fachöffentlichkeit entwickelt. Die Netzwerk- und Austauschtreffen fanden und finden ca. ein- bis zweimal im Monat (bisher 30 Stunden) statt. Genau wie die Workshops nehmen auch die Treffen in der Woche abends oder an Wochenenden zu.

#### **Zusammenarbeit mit Dachverbänden MSO in NRW**

In diesem Kapitel des Konzeptes sollen die Erfahrungen mit Dachverbänden von Migrantenselbstorganisationen auf NRW-Ebene vorgestellt werden. Zunächst erfolgt ein kurzer Einblick in die Organisationsstruktur dieser Organisationen.

#### **Struktur von Dachverbänden von Migrantenselbstorganisationen**

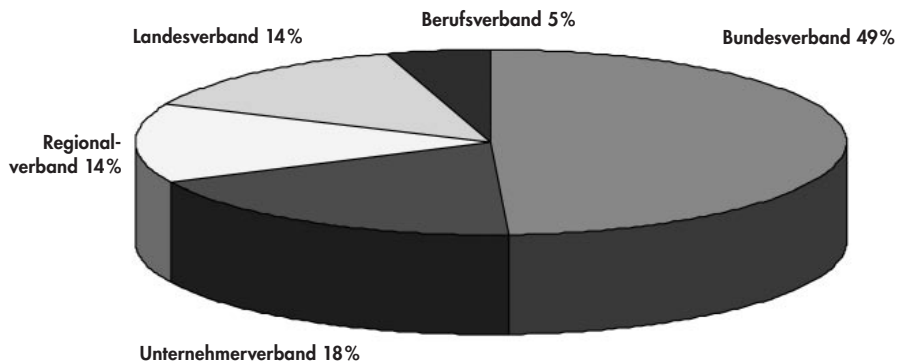
Dachorganisationen bzw. Dachverbände stellen einen übergeordneten Organisationstypus von Migrantenselbstorganisationen dar. Sie bilden Zusammenschlüsse von – überwiegend – herkunftshomogenen Migrantenselbstorganisationen (z. B. die DITIB – Dachverband Türkisch-Islamische Union der Anstalt der Religion e. V. – oder die AABF – Alevische Gemeinden in Deutschland e. V.). Daneben gibt es auch herkunftsheterogene Vereinigungen auf regionaler Ebene sowie in Form von Spitzenverbänden, in denen nationalitätenübergreifend oft herkunftshomogene Dachverbände organisiert sind, wie z. B. die BAGIV – Bundesarbeitsgemeinschaft der Immigrantenverbände e. V. (vgl. Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport (Hg.) (1999): Selbstorganisationen von Migrantinnen und Migranten in NRW. Wissenschaftliche Bestandsaufnahme, Düsseldorf, S. 78). Sowohl einzelne Migrantenselbstorganisationen als auch Dachverbände dieser Organisationen bilden Interessenvertretungen, die sich (zum größten Teil) mit gesellschaftspolitischen Themen auseinandersetzen und integrationspolitisch agieren.

#### **Recherche und Bestandsaufnahme der Dachverbände MSO in NRW**

Um in Nordrhein-Westfalen eine Kontaktaufnahme mit Dachverbänden von Migrantenselbstorganisationen zu ermöglichen, galt es in einem ersten Schritt, deren Adressen und Ansprechpartner zu recherchieren. Dazu wurde die Suchmaschine „Google“ herangezogen, die Fundstellen von Bedeutung lieferte. Ferner stellte die Fachberatung Migrant/innenselbsthilfe des Paritätischen Wohlfahrtsverbands des Landes NRW eine Adressenliste zur Verfügung, die insbesondere zur Überprüfung der von uns erhobenen Adressen von Bedeutung war.

So wurden im April 2006 insgesamt 32 Bundesverbände von Migrantenselbstorganisationen mit Sitz in NRW, 15 Unternehmer- und Berufsverbände, neun Landesverbände und neun Regionalverbände in NRW festgestellt (siehe **Grafik 1**).

**Grafik 1: Dachverbände MSO i NRW (n=65)**



### **Kriterien zur Auswahl von Dachverbänden als Kooperationspartner**

Nach Erhebung der Dachverbände von Migrantenselbstorganisationen modifizierte das Team die Auswahlkriterien für MSO und passte sie auf die Arbeit mit Dachverbänden an. Wichtige Auswahlkriterien für die Kontaktaufnahme mit Dachverbänden von MSOen waren:

- Zielgruppe des Projektes sollte vertreten sein (Migrantinnen und Migranten im Alter von 25 bis 50 Jahren)
- Verbände mit Interesse an dem Thema Weiterbildung und berufliche Integration
- Verbände, deren Mitglieder mehrheitlich der Zielgruppe des Projektes entsprechen
- Verschiedene Herkunftsländer der MSO-Dachverbände (Interkulturalität des Netzwerkes)
- Größe der Verbände (Mitgliedsvereine bzw. Mitglieder)
- Integrativ arbeitende Verbände
- Offenheit gegenüber anderen Kulturen und Nationalitäten (interkulturelle Kompetenz)
- Verfassungsrechtlich unproblematische Verbände

Kriterien, die für das Projekt von Bedeutung sind und die die MSO-Bildungsbeauftragten erfüllen sollten :

- Hohes Interesse und Engagement

- Anerkennung durch die Mitglieder des Verbandes
- Vorstandsmitglied
- Gute Deutsch- und Muttersprachenkenntnisse
- Grundkenntnisse des deutschen Bildungs- und Weiterbildungssystems
- Zeitliche Flexibilität bezüglich Treffen und Veranstaltungen
- Offenheit gegenüber anderen Kulturen und Nationalitäten

Anschließend an die Festlegung der möglichen Aufgabenbereiche der MSO-Bildungsbeauftragten auf Verbandsebene sowie der Auswahlkriterien begann die Kontaktaufnahme zu Dachverbänden mit Sitz in NRW. Zu betonen ist hier, dass die MSO-Bildungsbeauftragten der Dachverbände, genau wie die MSO-Bildungsbeauftragten in OWL, ein Honorar für ihren Aufwand erhalten. Wichtig ist dies bezüglich der Kostenerstattung für die Beauftragten, da sie wertvolle ehrenamtliche Arbeit in ihren Organisationen leisten und diese Arbeit – wenn sie denn nicht „regelgefördert“ wird – zumindest nicht noch weitere Kosten verursachen sollte.

Von den 15 Verbänden kamen dann sieben in die engere Auswahl, mit denen Termine für persönliche Treffen vereinbart wurden. Die acht anderen Verbände fielen aus verschiedenen Gründen heraus, von denen an dieser Stelle eine Auswahl gegeben werden soll:

- Die zeitlichen Kapazitäten aufgrund der Ehrenamtlichkeit reichten nicht aus.
- Die zeitlichen Kapazitäten genügten wegen eines bevorstehenden Umzugs nicht – auch hier spielte die Ehrenamtlichkeit eine besondere Rolle.
- Ein Verband, in dem Migrantenselbstorganisationen verschiedener Herkunft vertreten waren, betrieb „nur“ Lobbyarbeit – das Konzept bzw. die Idee des MSO-Bildungsbeauftragten wäre hier nicht umsetzbar gewesen.
- Der Inhalt und die Ziele des Beratungsnetzwerks Migrantenselbstorganisationen in NRW und die des Verbandes passten nicht zusammen (Zielgruppe war nicht ausreichend vertreten).
- Ein Verband stellte sich als stark fundamentalistisch heraus.

So wurden mit sieben Verbänden persönliche Treffen vereinbart und diese direkt vor Ort besucht. Ein Besuch bei einem Verband oder einer regionalen Migrantenselbstorganisation bietet sich immer besonders gut an, da man sich so ein besseres Bild von der jeweiligen Organisation machen kann – z. B. um sicherzugehen, dass die Kriterien des Projektes zur Auswahl von Migrantenselbstorganisation auch tatsächlich zutreffen.

Von den sieben Gruppierungen wurden schließlich fünf zu Kooperationspartnern. Mit den übrigen beiden Verbänden kam keine Zusammenarbeit zustande, weil sie nicht der Zielgruppe des Projektes entsprachen. Mit den anderen Dachverbänden wurde vereinbart – auf Grundlage der Kriterien für MSO-Bildungsbeauftragte –, dass diese so bald wie möglich MSO-Bildungsbeauftragte aus ihren Verbänden benennen.

*Die Erwachsenenbildung hat eine Pionierfunktion, nicht eine nachvollziehende. Und diese kann sie auch wahrnehmen. Schauen wir auf die Fähigkeiten der MigrantInnen und erkennen wir die Kompetenz, die sie mitbringen, an. Wir sehen zu sehr auf Zertifikate des eigenen Landes und schauen nicht, was die Menschen wirklich können. Vergessen wir nicht, dass der Mensch ein emotionales, soziales und kognitives Wesen ist und dass wir die beiden ersten Eigenschaften dringend unter den Kompetenzen für die Welt von heute und morgen brauchen.*

Rita Süssmuth

## **Gemeinsame Handlungsempfehlungen von Migrantenselbstorganisationen und Dachverbänden zum Thema Arbeitsmarktintegration**

Im Rahmen des Beratungsnetzwerks Migrantenselbstorganisationen in NRW sind gemeinsame Handlungsempfehlungen von den kooperierenden Migrantenselbstorganisationen und Dachverbänden entstanden. Sie richten sich an Bundes-, Landes- und Kommunalpolitiker sowie Fördereinrichtungen etc. An einer Mitunterzeichnung interessierte Migrantenselbstorganisationen bzw. Dachverbände hatten die Möglichkeit, die in den Handlungsempfehlungen formulierten Forderungen zu unterstützen. Im Folgenden stellen wir Auszüge daraus vor.

### **Beitrag der Migrantenselbstorganisationen (MSO) zur Verbesserung der Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten / Möglichkeiten und Potenziale der Migrantenselbstorganisationen**

- **(Weiter-)Bildungsbeauftragte in Migrantenselbstorganisationen:**

Die Organisationen können MSO-Bildungsbeauftragte benennen, die als feste Ansprechpersonen für Institutionen sowie für Mitglieder und Besucher der MSO zur Verfügung stehen. Für diese Aufgaben müssen die Beauftragten gezielt qualifiziert werden. Das ehrenamtliche Engagement der MSO-Bildungsbeauftragten darf nicht mit zusätzlichen Kosten belastet werden – zumindest Ausgaben für Telefon, Material und Fahrten müssten erstattet werden.

- **Fachkräfte aus Migrantenselbstorganisationen als muttersprachliche Assistenten:**

Viele arbeitslose Migrantinnen und Migranten benötigen neben Deutsch bzw. Qualifizierungsmaßnahmen bei der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz und im Bewerbungsprozess eine begleitende zweisprachige Unterstützung (Hilfe zur Selbsthilfe). Diese Unterstützung können MSO in adressatengerechten bzw. geeigneten Formen leisten.

- **Zeitliche Flexibilität der Kooperationsangebote:**

MSO werden in der Regel von Ehrenamtlichen geführt, die in der Woche berufstätig sind. In der Woche ist es daher schwierig, Ansprechpersonen und Mitglieder für



gemeinsame Arbeitskreise und Veranstaltungen zu erreichen. Daher sollten Bildungs- und Beratungsträger der Integrationsarbeit für Informationsveranstaltungen in MSO Wochenend- bzw. Abendtermine wählen, um erfolgreich viele Menschen zu erreichen.

• **Kostensparnis durch MSO:**

Die Einbeziehung von integrativen MSO ermöglicht adäquate Angebote für die Migrantinnen und Migranten weil deren Bedürfnisse zielgerichteter ermittelt werden können. Die Verschwendung von Ressourcen und Kenntnissen (Sprache, Berufliche Erfahrungen) kann vermieden werden.

• **Generationenübergreifender und familiärer Ansatz:**

Die MSO erreichen viele Generationen und ganze Familien, die Mitglieder sind. Die Förderung der Integration muss generationsübergreifend und familienbezogen sein, um nachhaltige Erfolge zu erzielen.

• **Vorbildfunktion:**

In den Vereinen sind Vorbilder vorhanden, d. h. Personen, die „es geschafft haben“, Beispiele gelungener Integration. Diese Wirkung kann bei entsprechender Förderung verstärkt werden.

• **MSO als Dialogpartner:**

MSO bieten sich als Dialogpartner zur gemeinsamen Entwicklung und Umsetzung von Integrationsprojekten und Konzepten an.

## Handlungsempfehlungen

Durch die systematische Einbeziehung von integrativarbeitenden MSO in die Arbeitsmarkt und Bildungspolitik können passgenaue zielgruppenspezifische bzw. interkulturelle Angebote entwickelt und der Informationsfluss zwischen der „Community“ der Migrantinnen und Migranten und der „einheimischen“ Bevölkerung erleichtert werden. Dafür sind u. a. folgende Voraussetzungen notwendig:

- Bundes- bzw. landesweite Förderprogramme für integrativ arbeitende MSO
- Interkulturelle Öffnung der Regeldienste
- Einbindung der MSO bzw. ihrer Dachverbände in bundes- bzw. landesweite sowie kommunale und regionale Integrationskonzepte und Entscheidungsprozesse:
- Anerkennung als gleichberechtigte Kooperationspartner
- Bildung interkultureller Netzwerke von integrativen Migrantenselbstorganisationen
- Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung von erwachsenen Migrantinnen und Migranten
- Abbau ausländerrechtlicher Beschränkungen hinsichtlich Arbeitsmarktzugang Drittstaatsangehöriger und Flüchtlinge
- Ressourcen bzw. finanzielle Unterstützung durch Kommunen, Land und Bund

- Einsatz von migrantenspezifischen Kompetenzfeststellungsverfahren
- Anerkennung der im Ausland erworbenen Zeugnisse
- Einrichtung von Bewerbungszentren in MSO
- Zwei- bzw. mehrsprachige Informationsveranstaltungen und –materialien

## Nachwort

Im EQUAL-Teilprojekt Beratungsnetzwerk Migrantenselbstorganisationen in NRW konnten innerhalb von zweieinhalb Jahre wertvolle Erfahrungen gesammelt werden. Mit diesem Beitrag möchten wir insbesondere dazu beitragen, dass weitere integrativ arbeitende Migrantenselbstorganisationen, Bildungs- und Beratungsträger und andere Organisationen, die in diesem Themenfeld arbeiten, einen Einblick in Möglichkeiten der Vernetzung und Qualifizierung von Migrantenselbstorganisationen bekommen.

Wir hoffen, dass die hier geschilderten Erfahrungen und Ergebnisse dazu anregen, Migrantenselbstorganisationen als gleichberechtigte Kooperationspartner anzuerkennen und mit ihnen zusammenzuarbeiten – nicht nur nach dem Motto „für Migrantinnen und Migranten“ sondern auch „mit Migrantinnen und Migranten“.

## Quellenverzeichnis/ Literaturverzeichnis

**Berichtssystem Weiterbildung IX des BMBF**, 2006 Online-Ausgabe: [www.bmbf.de/pub/berichtssystem\\_weiterbildung\\_neun.pdf](http://www.bmbf.de/pub/berichtssystem_weiterbildung_neun.pdf) (Abrufdatum: 1.10.2007).

**Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen: Selbstorganisationen von Migrantinnen und Migranten in NRW – Wissenschaftliche Bestandsaufnahme** (1999).

**MOZAIK** gemeinnützige Gesellschaft für Interkulturelle Bildungs- und Beratungsangebote mbH: Beteiligung von Migrantenselbstorganisationen (MSO) an der Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten durch MSO-Bildungsbeauftragte. *Konzept für Kommunen, ARGE, Arbeitsagenturen sowie weitere Bildungs- und Beratungsträger* (2006).

**Mozaik Consulting / Interkulturelles Büro der Stadt Bielefeld: Migrantenselbstorganisationen (MSO) in Bielefeld. Förderung von Bildungs- und Integrationsbeauftragten in Migrantenselbstorganisationen in Bielefeld** (2006).

Mehr Informationen unter [www.mozaik.de](http://www.mozaik.de)

## **Contributions Beiträge**

### **Forum 3**

**Migration and Development –  
an Issue for Adult Education**

**Migration und Entwicklung –  
ein Thema für die Erwachsenenbildung**

Osei Asante Gyapong

## Migration and Development – “Brain Drain” of Medical Staff

Is “brain drain” the source or cause of Africa’s woes and problems? Certainly not. Actually without “brain drain” Africa’s development would even stagnate. “Brain drain” per definition is termed as;

*“The emigration of trained and talented individuals (“human capital”) to other nations or jurisdictions, due to conflicts, lack of opportunity, health hazards where they are living or other reasons. It parallels the term “capital flight” which refers to financial capital that is no longer invested in the country where its owner lived and earned it.”*

Investment in higher education is lost when a trained individual leaves and does not return. In the case of Africa the concept and perception of “brain drain”, when employed with regard to the continent and the challenges it faces, is that of a negative force depleting African countries of their potential and thus enhancing a quagmire of economical, industrial and political incapacity. Phrases such as;

*“The emigration of African professionals to the West is one of the greatest obstacles to Africa’s development.”* (United Nations Economic Commission for Africa (ECA))  
*“African governments have a great responsibility to ensure that brains remain in the continent; otherwise, in 25 years’ time, Africa will be empty of brains.”*

(Dr. Lalla Ben Barka, Deputy Executive-Secretary, ECA)

*“[By] failing to offer greener pastures for its own intelligentsia, [Africa] is committing suicide.”*

(Professor Edward Ofori-Sarpong, Pro-Vice Chancellor, University of Ghana at Legon) seem to be the order of the day when it comes to the debate on “brain drain” and the effects of these phenomena on development in Africa. Facts and figures presented with respect to the migration of Africans in search of better pastures creates a horrendous picture of capable, talented and skilled individuals continuously leaving Africa, which thus results in a continent full of unskilled, untalented, incompetent people not in the position of developing or contributing to the development of the continent. Taking the health care situation in Africa and looking at some of the figures presented below, one might indeed be tempted to jump to the conclusion that “brain drain” is the cause of the maladies experienced in Africa, but is this really the case?

### **Malawi**

- Of Malawi's 156 public sector doctors, 81 are working in central hospitals meaning that some districts do not have any doctors at all.
- The average number of nurses in health centers is approximately 1.9, an indication that many are run with one or none at all and indeed, some health centers are now manned as health posts by Health Surveillance Assistants with as little as ten weeks of training.
- In 2002, 103 nurses left the country. 83 went to the UK, with the remainder divided between the US, New Zealand, South Africa, Zimbabwe and Botswana. In 2003, 108 nurses and midwives left, with 90 going to the UK. Recent reports in June 2006 suggest that this migration pattern is continuing to outstrip Malawi's current annual training rate of around 60 nurses per year.

### **Ghana**

- An estimated 600 Ghanaian Doctors work in New York City, about 20 percent of its requirement.
- Ghana lost 60% of its medical doctors in the 1980s.
- Ghana has a ratio of nine doctors to every 100,000 patients.
- Ghana lost 60% of its medical doctors in the 1980s.
- Ghana: 22 Dentists for a population of 21 million.

### **Zambia**

- In Zambia, the public sector only retained 50 out of 600 doctors trained in the country's medical school from 1978 – 1999.

### **Burundi**

- 165 doctors serve 8 million people.
- Nigeria
- More than 21,000 Nigerian doctors work in the United States even though there continues to be a critical need for health professionals in Nigeria.

### **Rwanda**

- Rwanda, a country with 10 million people, has about 500 Doctors a ratio of one doctor per 20,000 people.

### **Mozambique**

- Has only 500 doctors for a population of 18 million.

## Kenya

- Kenya loses on average 20 medical doctors each month.

## Sub-Saharan Africa

- Sub-Saharan Africa has effectively no health care at all, with only 600,000 health-care workers for a population of 682 million.
1. Africa spends US \$4 billion per year representing 35% of total official development aid to the continent to employ some 100,000 Western experts performing functions generically described as technical assistance.
  2. In the past, doctors who left Africa returned proud of their experience and newly found status, more fulfilled, and keen to pass on their knowledge. They were happy to work in less well funded but nevertheless safe environments.
  3. Years of under-investment in the health sector, poor management of resources, and government malaise have eroded the previously high standards in many institutions. Returning doctors quickly find that the working environment is not safe, and word spreads rapidly.
  4. The prospect of moving to a better environment and living a more fulfilled life transcends professions or origin. The key to retention in Africa is to make people feel valued and create an environment where doctors can feel fulfilled in doing what they do best – saving lives.
  5. In comparison: The 47 nations of Sub-Saharan Africa have 87 medical schools (11 have no schools). Germany has at least 20 medical schools. The city of Frankfurt alone has roughly 500 Dentists and approximately 4000 Doctors.

These facts and figures are not meant to impress, but rather to impress upon one the extent and severity of the health situation in Africa and the impact of the emigration of skilled personnel on the health system.

And yet still one would argue that these facts and figures are not the problem per se, nor do they even confirm that “*brain drain*” is the problem. One could even go as far as to say that the figures are not even relevant. Whether it is one Doctor leaving the Continent every year or twenty-thousand is not necessarily relevant because the core issue of the problem, the reason people leave still remains the same. Nevertheless and although these figures cannot be denied, the concept of “*brain drain*” with respect to Africa and African poverty is not only misleading and overvalued but also does not address the potential behind the emigration of individuals to the western world. It should not be forgotten that a large majority of Africans who leave their various countries in search of better opportunities more often than not assimilate the positive aspects of their host countries and undertake projects and ventures in their countries of origin with the intention of aiding

in the development of these countries. This fact in itself is a form of “brain gain” for the developing countries, since experiences and acquired knowledge are borne back to the countries of origin and should be envisioned as a form of Boomerang Effect for the benefit of the countries in question.

There are two mistakes being made in the “brain drain” discussion:

- “Brain drain” may be a part of the problem or a consequence of the main problem but it is certainly not the problem and is being taken totally out of the context.
- There is too much concentration on the effects of “brain drain” rather than focusing on possible and viable solutions.



Prof. Wang Qiang

dvv international

The question is **why** people leave. Migration in itself is nothing new and the issue lays not necessarily in the context of citizens of a country leaving in search of better opportunities as so much in the lack of economical opportunities and incentives to enable them to lead a normal life in their respective countries. It lies in the nature of Humankind to strive for more, to be better, to develop his or herself, to achieve.

Without this human quality, Humankind would still be living in caves and not sending satellites into space. It is also a certified fact that migration and thus the ensuing contact with other cultures, traditions, opinions and so forth can enhance the perspective and thus result in development be it personal, mental, economical or of other forms. The Renaissance, for example, may have never taken place without the Westward movement of Greek artists and intellectuals after the fall of Byzantium. The discovery of the Americas and the massive emigration to the Americas in the 16<sup>th</sup> and 17<sup>th</sup> Century, the emigration of Jews for fear of persecution during the era of the Nazi regime are but a few examples of Mankind leaving an ill-favoured place or situation in search of a better life. If this is thus a normal human behaviour, if it is a phenomenon that is intrinsic to the nature of Human Beings and is dire for their survival, then why backlash Africans who leave their countries in search of a better life. Why act as if these people were traitors and the cause for lack of development in their various countries?

- Article 13 of the Human Rights Charter states that: “Everyone has the right to leave any country, including his own, and to return to his country.”
- Article 25 states that: “Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, cloth-

*ing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control."*

- Article 3 states that: "Everyone has the right to life, liberty and security of person."

If this is the case then should emphasize not be put on dismantling the Push factors that make people leave a country rather than preventing Africans from leaving their countries or "coercing" those in the Diaspora to return home. Return home to what? To the very same conditions that made them leave in the first place? Governments, politicians, legislators of the Western World and those of Africa should put in their efforts into creating stable economic, political and democratic situations in which people can survive, thrive and thus contribute to further development of their various countries. Push factors such as:

- Low and eroding wages and salaries
- Unsatisfactory living conditions, lack of transport, housing, etc
- Under-utilization of qualified personnel
- Lack of satisfactory working conditions
- Low prospect of professional development
- Social unrest, political conflicts and wars
- Declining quality of educational system

should be replaced with incentives that will cause people to stay and cause those who have left to consider going back home.

These could include:

- Creating better working conditions
- Modern educational system; prestige of 'foreign training'
- Higher wages and income
- Availability of experienced support staff
- Political stability

just to name a few.

But as long as push factors exist and as long as the burdens of returning to one's country of origin are so heavy – such as the socio-cultural ramifications of the financial burden involved, not only in returning, but in surviving the first couple of years; burdens such as the expectations of the family and extended family, in which one person is obliged to cater for the whole family. As long as such factors exist, it will always be difficult for people to return or to prevent people from leaving. So rather than concentrating on the negative effects of "brain drain" the question asked ought to be:

- How one can profit from the emigration of individuals to other countries?
- How can "brain drain" be turned into "brain gain"?



One example of “brain gain” is seen in the effect of remittances. Remittances from skilled migrants boost household welfare and support the balance of payments. Best estimates suggest that Africans working abroad send home some US \$45 billion a year.

Knowledge transfer is another example of “brain gain” or the positive effects of “brain drain”. Many specialists who emigrate from low income and middle income countries are attracted by international organizations helping to define world health and development priorities. The *World Health Organization*, for example, attracts the best health specialists to fulfil its mandate to provide support and guidance to ministries of

health from 191 countries. In health research, scientists migrating from developing countries can promote research activity in priority areas relevant to their countries, thereby helping to improve the allocation of health research funding to these areas. Their work can be expected to have repercussions in many low income and middle income countries, including their own. This is part of their commitment to improving health conditions in their countries.

Capacity building is important, as is networking in organizations, institutes, wherever individuals get together to instigate and facilitate solutions for economic, health, political and developmental problems. A good example of this is the *Ghana – UK Health Links Workshop* which took place in March 2007 and explored how health institutions in Ghana and the UK can work together more strategically



Intercultural festivities

dvv international

## Conclusion

The narrow view of one-way traffic makes it difficult to discern the positive effects of “brain drain”, since it mostly depicts a movement from one place to another resulting in loss on the one side and gain on the other. The negative implication is however not correct, since migration in itself is not a one-directional movement and intellectual property is certainly not confined to a certain space and time. Thus the physical movement of an individual from one place to another does not necessarily (and especially in this era of accessible and rapid information exchange) imply a loss in knowledge. Thus the implied loss of skill or talent from one country to another can, under the right circumstances and in the right frame, be turned into a gain for the country. On the whole – and in this era of mobili-

ty and increased global interaction – the terms “*brain drain*” and “*brain gain*” could be replaced by the term “*brain circulation*”. The physical presence of a person in a specific country should not be an underlying factor for the development of that country. In present Today, one can live in country A and work in B or vice-versa.

“*Brain drain*” and the emigration of skilled people is an undeniable fact and will continue to take place as long as people search for better life factors and serving migration are neither properly addressed nor totally eradicated. However, concentrating solely on the aspect of “*brain drain*”, or even demonizing the issue and criticizing individuals who grasp the opportunity to improve their standard of living is highly detrimental to the objective of tackling effects of “*brain drain*” and – with respect to the Health Sector – improving the medical situation in Africa. Rather, it would be better and productive to focus on potential gains that skilled labour in the Diaspora could present and in managing medical migration to produce outcomes that are beneficial to individuals, households and the continent.

### Sources

**Universal Declaration of Human Rights:** <http://www.un.org/Overview/rights.html>

**Dr. Ben Lalla Ben Barka, Professor Edward Ofori Sarpong** (22–24 February 2000). *Regional Conference on “brain drain” and Capacity Building in Africa*. Addis Ababa, Ethiopia.

Patricia Heimann

# Turkish Re-Migrants – a Bridge between Germany and Turkey

The title of this paper implies that Turkish migrants who have decided to return to their country of origin function as a “bridge” between their country of choice and their country of origin. Having lived in Turkey for over two years, and having spent a lot of time with many returnees, I would like to add a question mark to the chosen headline.

When one thinks of migration between Turkey and Germany, a picture appears of Turkish families living isolated from the rest of society in the suburbs of Berlin or other big German cities, shopping for bakkal at their Turkish corner store, men drinking tea at the local Turkish tea houses and maybe praying at the mosque a couple of blocks away. Despite this stereotype, recent discussions in Germany (and Turkey) show that there is a much longer and more complex story to tell.

The Turkish-German history of “brain gain”, “brain drain” and “brain circulation” over the past century has at least three, if not four important stages that one needs to look at. Different movements of people in certain decades of the last century had an impact on whether knowledge, skills and education left one country and was gained by the other or even circulated. The biggest wave of migration to Germany from Turkey, though, was the so called “guest-worker” movement starting in the 60s and 70s and its aftermath, which continues today. Unfortunately, the “brain circulation” of this group seems to be rather low.

## History – Groups of Migrants

During the German Nazi-regime in the 1930s about 1,000 German professors and other highly educated academic staff fled to Turkey because they were either Jews, Communists or were for other reasons persecuted by the regime. Turkey offered them a new home and an opportunity to teach or to carry on their profession. Ernst Reuter probably became the most famous member of this group of migrants. Whereas he was an example of “brain circulation” – he returned to Berlin in 1946 – most academics did not return and their education and knowledge was never returned to their home country.

In the 40s, 50s and 60s the Turkish government offered scholarships to students who were interested in studying abroad. Germany then was a very popular destination for students of engineering and medicine. Most of these graduates returned to Turkey after

receiving their degrees. Today they are in the 50s and 60s, have a very positive memory of their stay and are therefore very loyal to the country of their choice. Quite a few work in German companies, return for visits and vacations, and actively look for contacts within the German community. This group seems to have the highest output of “*brain circulation*” – even though it is the smallest one.

Today, 47,000 Turkish students study abroad – rank 9 worldwide – but because English and the Anglo-American system has become prevalent in Turkey, as it has in many countries, many students today choose to study overseas in Anglo-American countries. But due to family ties, in Europe, Germany has once again become the most popular destination for Turks studying abroad (every third Turk is said to have a relative in Germany). Between 5,000 and 6,000 students from Turkey are currently attending classes at German universities, and Germany ranks first in Europe for Turkish students planning to spend a year or a semester abroad. These young graduates seem to be the most promising in relation to “*brain circulation*” and future bridge building. Like their predecessors in the middle of the last century, they return to Turkey after they finish their studies and consider their stay as a positive life-experience.

Altogether approx. 24,000 Turks study at German universities. Most of them are 2<sup>nd</sup> and 3<sup>rd</sup> generation offspring of the labour migration movement during the 60s and early 70s. They grew up as members of the Turkish community in Germany and attended German schools.

## **Labour Migration between Germany and Turkey as a Source of Knowledge Transfer**

The biggest and most “*complicated*” group of migrants came from Turkey to Germany in the 60s and 70s searching for a better income and life than what was available to them as farmers or labourers in their home country. After the Berlin Wall was built in 1961, West-Germany was lacking workers, especially for jobs in industry and production. The peak of migration was reached between 1968 and 1973 before West-Germany, as other European countries, stopped the hiring of foreign workers. As a result, by mid-1974 616,000 workers were employed in Germany. According to the Turkish Labour Employment Service (now: ISKUR) a quarter of these were women, and about one-third were registered as “*skilled*”. Female workers and skilled workers usually found employment in more sophisticated production than unskilled workers. Many of those worked in the mining and steel industry.

From 1974 until today, most migrants move from Turkey to Germany to reunite the family. Quite a few 2<sup>nd</sup> and 3<sup>rd</sup> generation Turks still marry husbands and wives from their “*home country*”, making integration sometimes more difficult. Between 1999 and 2004, 303,552 Turks immigrated to Germany, and in the same period of time, 229,178 Turks

left Germany to move back to Turkey (Source: *Statistisches Bundesamt*). Today, little more than 1.7 million Turks live in Germany (*Bundesamt für Statistik*, dated 31.12.2006) and additionally, 700,000 German citizens of Turkish origin belong to the large Turkish community in Germany (*Bundesamt für Statistik*, Micro Census 2005).

## Qualifications, Jobs and Education

“Brain drain”, “gain” or “circulation” depends to a certain extent on the educational and vocational status a person has achieved. In my introduction, I pointed out that “brain circulation” or “brain gain” for Turkey from labour movement participants has been rather low. Having lived in Germany for up to four generations now, Turkish migrants and their offspring still lag behind in social status, education and job prospects. Statistics show that migrants from Turkey have the highest school dropout rate in Germany (21 % in 2004 did not graduate). Only 10% finish an A-Level degree which enables them to move on to university. Statistics indicate that there were only 9% university graduates among the Turkish community in 2004 (*Statistisches Bundesamt, Hrsg., Datenreport 2006*).

School diplomas and successful vocational training are highly correspondent with each other. Therefore, the number of Turkish people without qualified vocational training is well below that of the German population and most other groups with migrant backgrounds. In 2004, 58% of Turks in Germany were lacking a vocational diploma, which is crucial for successful participation in the German labour market. Fortunately, there is a clear trend that 2<sup>nd</sup> generation migrants achieve higher educational degrees and vocational diplomas than 1<sup>st</sup> generation migrants. This seems to be especially true for females (Source of data: *Statistisches Bundesamt Hrsg., Datenreport 2006*).

As a result, only 45% of Turkish migrants are either employed or run their own business, working either part or full-time (the German rate is more than 70%). At 19% the unemployment rate of Turks is also far above average. (Depending on how statistics are taken, the number is even higher). Generally one must admit that, due to structural and economic development in Germany, it has become much harder for immigrants to find jobs since 1990. Nevertheless, the group of Turkish migrants has a very low, if not the lowest, output compared to other migrant groups. The reasons are insufficient education in order to be successfully employed in a changing society from production towards knowledge orientation and a lack of mobility. Many immigrants – and this is especially true for Turks – work as labourers without qualification in production and industry. Those jobs have become much rarer and without additional education lead to unemployment. Hardly any Turk is employed as executive staff, but quite a few are self-employed. (*Statistisches Bundesamt, Hrsg., Datenreport 2006*). There are said to be 60,000 businesses owned by Turks throughout Germany. The unsatisfactory employment participation rate (28% do not participate in the labour market) and job situation leads to an insufficient income sit-

uation. Even though the picture has improved over the past decade, still more than one-third of Turkish households in Germany are considered “poor income” (*Statistisches Bundesamt, Hrsg.: Datenreport 2006*).

### Returnees: Reasons and Chances

At present, 1.5 million returnees from Germany to Turkey are said to have taken residence in Turkey. Sources assume that 2.5 million returnees went back altogether, but many of them have passed away. Today approx. 1.2 to 1.5 million returnees are said to live in Turkey. It is not easy to decipher the demographic structure of returned migrants. Most of them went back to spend their retired life in their home country, where their pension from Germany was, and partly still is, worth more than in Germany.

Others commute between both countries, especially if their children and grandchildren remain in Germany. They enjoy the climate, family ties and well-known traditions for one half of the year and spend the other half with their close family in Germany. Additionally, a fair number of young and well educated Turks are said to have come back to Turkey or are planning to do so. They hope for better job opportunities and a new start in “their mother country”. Some experts have seen a growing number of returnees over the past years of recession in Germany. Between 1999 and 2004, 229,178 Turks returned to Turkey (*Statistisches Bundesamt 2005*). (In the same period of time 303,552 Turks immigrated to Germany.)

The most important reason for returning to what one or one’s family considers as “home”, is looking for a better life in a different place. The country of origin seems to be the first choice. As unemployment rates have risen in Germany – and it has become especially difficult for immigrants to make a good living – returning to where one’s “roots” are has seemed to be a more attractive alternative.

In the eighties the German government’s repatriation policies encouraged Turks to “return back home” by paying unemployed workers 10,500 Deutsche Marks (approx. 5,350 Euro) plus an additional 1,500 GM (approx. 765 Euro) per child, and refunded their social security contributions immediately instead of the regular waiting period of two years. Although for most returnees the refunds were financially attractive, according to ILO statistics, it doubled the normal number of returnees from 75,000 to 150,000 between 1983 and 1984. (The *Zentrum für Türkeistudien* as well as the Turkish Ministry of Labour and Social Affairs state figures of approx. 300,000 returnees in the years of 1984 and 1985 due to this scheme of incentives.) Many of those returned migrants lived as retirees on their savings and pensions, bought houses and/or land in their region of origin and invested perhaps in shops, minibuses or farms. The work experience and – little – education they had gained in Germany cannot be considered as “brain gain” for their local village. At best, the modern appliances brought from “the West” can.

One-third of those migrants who returned to Turkey during the eighties were skilled workers, but it seems as if most of them did not return in order to practice their skills as an employee in Turkish companies. Most of those workers came back for a better lifestyle with the savings they made since life was much cheaper in Turkey than in Germany three decades ago. Many invested their money in building rental houses, ran a taxi or delivery truck service or operated small businesses. These service-oriented businesses had little impact on the local labour market, although there is no empirical data to prove the above-mentioned.



Interviews and observations, i.e. carried out by ISOPLAN have led to these conclusions. The word was spread that most returnees were either retired, disabled or too exhausted to be actively employed “at home”. For many of them, there was no need since their savings granted them a good income. As matter of fact, many returnees were not as welcome “at home” as they may have expected. Their fellow Turks called them *Almancilar* or *Almanyalilar* (The German-Turks or the “Germanlanders”).

Over the past years of recession, the German Employment Service (ZAV) noticed many more requests from job seekers with a Turkish background for job opportunities in Turkey hoping for better chances on the labour market due to their good qualifications from a German university or well-known German company. Mainly the age group 20 to 30 has been actively thinking of going back to Turkey. Experts say that it is not an easy task to re-integrate into a society which one has experienced mainly during wonderful summer holidays. It can be rather considered as an emigration than a return.

The tight Turkish labour market, cultural differences and language barriers are the biggest obstacles for those 2<sup>nd</sup> and 3<sup>rd</sup> generation returnees: The Turkish job market is tough and cannot absorb the many job seekers who are already trying to find work inside of Turkey. This is also true for graduates of Turkish universities. Therefore, unless a returnee is very specialized in a certain field, or is explicitly planning on being hired by a German company in Turkey, many job seekers from Germany cannot find jobs that suit their educational background or their wage expectations. Quite a few end up working below their qualifications as many Turkish graduates do as well.

Some 2<sup>nd</sup> or 3<sup>rd</sup> generation “returnees” have successfully started their own businesses, but again, experts claim that many of those businesses have failed. Having lived and/or grown up in Germany, many are not familiar with modern Turkish society and must learn that it takes a lot more than just being a good business man in Turkey to make good money. (This even applies to some 1<sup>st</sup> generation returnees who had never run a business before moving back to Turkey.) Connections and knowing the right people very of-

ten are much more important. Besides these cultural aspects, quite a few cultural differences make life for returnees more difficult than they thought it would be. Even though the Istanbul area is their main destination, Turkish society and way of life is very different from German society, and especially women tend to have a much harder time adapting than they expected. Not to mention the language barrier: many young Turks who grew up in Germany lack academic language skills in their so-called mother tongue. As a result, some give up their plans to “emigrate” to Turkey, while others either try to cope with the difficult situation or give up and return to Germany.

Nevertheless, there are positive examples of “brain gain” for Turkey: A number of well educated returnees are successful in finding the “dream job” in a German company or elsewhere and consider life in Turkey much more exciting than in Germany. Others have coped with the new situation quite well and make a good living. Approx. 10 to 20,000 returnees (mostly 2<sup>nd</sup> and 3<sup>rd</sup> generation who returned in the late 80s or beginning of 90s at a rather young age) can be found in the administration of big cities or the Turkish government. Generally it seems to be a lot easier if Turks who have grown up in Germany return to Turkey before starting university. Attending a Turkish university or grammar school offers them a new insight into Turkish society at a fairly young age. The lack of language skills and different curriculum does not make it easy, but gives them enough time to achieve reintegration before working life starts. Unfortunately, it seems that once people have successfully reintegrated, they do not return to Germany. Therefore, we experience a “brain drain” for Germany, a “brain gain” for Turkey, but no “brain circulation” whatsoever.

Overall, one can say that Germans living in Turkey find quite a few graduates and other well-situated Turks that have come back from Germany and are well established in their old and new society. But out of 1.5 million returnees, the number is very small. Also, returning for most of them means leading a mainly Turkish life again. Many find a Turkish partner with no connection to German society and often their children do not even learn German anymore. The bonds seem to be torn. Some people complain that there has never been a close network among returnees and that no organization has sustainably been set up to keep them connected to Germany and support them while building up their new life in Turkey. It seems that many groups, clubs and other institutions have tried but gave up feeling as though they were not needed.

In conclusion, chances for “brain circulation” between Germany and Turkey seem to be much higher when young people with a good educational background choose a country, particularly to polish their education and knowledge. On the other hand, labour migration between the two countries was initially not meant to pursue “brain circulation” and it has not. This may be especially true for Germany and Turkey due to their specific cultures, traditions and society. Whether results are different for two countries with a similar history of labour migration would be interesting to compare.



## References

**Bundesamt für Migration und Flüchtlinge:** *Migration, Asyl und Integration*, 14. Auflage. Nürnberg 2005.

**Esentürk-Ercan, Leyla** (Oktober 2007). „Die Rückwanderung türkischer Jugendliche in die Heimat. Eine empirische Untersuchung zu Migrationsgründen, der aktuellen Situation und Zukunftsperspektiven der Zweiten Generation“. In: Internet-Zeitschrift für Kulturwissenschaften Nr. 15, Mai 2004. [http://www.inst.at/trans/15Nr/08\\_1/esentuerk15.htm](http://www.inst.at/trans/15Nr/08_1/esentuerk15.htm), Zugriff 13.

**Gries, Marie-Luise** (Oktober 2007). „Deutschländer in der Türkei: Die unbeachteten Migranten“. In: *CliD Ausländer in Deutschland* 2/2001 17. Jg., 30. Juni 2001, [www.isoplan.de](http://www.isoplan.de), Zugriff 13.

**Martin, Philip L.** (1991). *The Unfinished Story: Turkish Labour Migration to Western Europe with Special Reference to the Federal Republic of Germany*. International Labour Office, Geneva.

**Statistisches Bundesamt (Hrsg.)** (2007). *Datenreport 2006, Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland*. Auszug aus Teil II. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, S. 565–527.

**Tyburski, Sylvia** „Die Rückkehr der Almanci“. In: *Der Spiegel* 44/2003 Nr. 27, S. 60.

**Bernice Roldan**

## **People-Centered: Migrant Education Programs in the Philippines**

Unlad Kabayan is a social entrepreneurship NGO linking migration to community development in the homeland. In Filipino language, “*unlad*” means to develop, progress, or prosper, while “*kabayan*” is what we call fellow Filipinos abroad.

### **Hong Kong Roots**

Although we are based in the Philippines, our roots are actually in Hong Kong. In 1989, May-an Villalba, Unlad’s director, founded a regional NGO in Hong Kong called the Asian Migrant Center (AMC). It was a crisis intervention center not only for Filipino migrants but also Indonesians, Thais and Vietnamese who were largely domestic workers or entertainers. Counseling and legal assistance were provided to migrants in distress, and skill-building activities like culture and language lessons, and leadership training, among others.

In the course of her work, May-an discovered that if migrants had enough decent job opportunities back home, many of them would not go to work overseas. They would not want to be separated from their families and communities. But the reality was, many migrants in Hong Kong could not go home because they had not prepared for their return, they had no savings to show for it. They were constantly sending home a large part of their income to their families.

When a case of rape or physical assault was won by a migrant, May-an asked the woman what help she would need to return home. The migrant replied:

*“I will look for new employment, and God will help me find a kinder employer. I can’t go home. I have no money, no job waiting, no explanation to tell my husband about my sudden return.”*

Unless there are enough decent jobs and livelihood in the Philippines, the cycle of labor migration would continue.

### **Migrant Savings for Alternative Investment**

In 1994, through a program called Unlad Kabayan, this experience was validated through baseline research conducted in Malaysia, Hong Kong and the Philippines. In 1996, Unlad

was founded in the Philippines as a separate NGO to pioneer the Migrant Savings for Alternative Investment (MSAI) program, initially as a reintegration strategy for migrant workers, but eventually as an alternative economic model.

Of course, it's our human right to live and work wherever we wish. In Unlad, we recognize that labor migration and integration is there and the trend will continue. But it is also a reality that many overseas Filipinos will eventually come home, whether because of wars or conflict, problems with family members left behind, or because they wish to retire in the Philippines eventually. We believe that

when decent jobs and livelihood are created in the home country, going abroad to work can eventually become an option rather than a necessity for many Filipino families.



## **Philippine Migration Landscape**

In 2006, there were around 8.2 million Filipinos overseas, including temporary workers, permanent immigrants and undocumented migrants. Around 10% of our population, or 25% of the total labor force, are spread out across 193 countries.<sup>1</sup> According to the Philippine Overseas Employment Administration (POEA), more than 73% of newly deployed overseas Filipino workers are female, with the global labor demand for domestic workers, caregivers, nurses, entertainers and teachers. The International Organization on Migration (IOM) states that after China and India, the Philippines is the third largest migrant-sending country in the world.

Remittances have become a leading source of foreign exchange, an average of 9% of our gross national product (GNP) in the last five years and over 23% of export earnings.<sup>2</sup> The Central Bank of the Philippines reports that in 2006, remittances reached US\$ 12.8 billion, not including those sent through informal channels. Remittances are projected to reach US\$ 15 billion in 2007.<sup>3</sup>

---

1 Philippine Overseas Employment Administration, *Global Presences: A compendium of overseas employment statistics in 2006*, (POEA, Mandaluyong City, 2006), 51–52.

2 Ruth Gonzaga, *Overseas Filipino Workers' Remittances: Compilation practices and future challenges*, paper presented at the conference of the International Association for Official Statistics, 2006.

3 Michelle Remo, *Cost of sending remittances to RP going down, says BSP*, Philippine Daily Inquirer, June 7, 2007.

## **Brief History of Philippine Migration**

Labor migration has long been a trend for Filipinos. In the early 20<sup>th</sup> Century, Filipinos worked in sugar and fruit plantations in the US. There were those working as pineapple pickers in Hawaii or apple pickers in the Midwest. During World War II, Filipinos migrated as soldiers, and in the 1950s, as doctors and nurses.

In recent decades, the 1970s saw the rise of Filipino construction workers in the Middle East, while in the 1980s there were factory workers, entertainers and domestic workers in Taiwan and Japan. From the 1990s until the present, Filipinos went to destinations in all regions, as domestic workers, caregivers, nurses, IT (information technology) workers, teachers, and other professional and skilled workers.

## **Pre-departure Orientation Seminar**

To respond to the growing need to prepare for overseas work, migrant advocates and other NGOs developed education programs for migrants and their families. The Philippine government institutionalized these programs into a compulsory pre-departure orientation program for migrant workers. Since 1983, all overseas Filipino workers (OFWs) have been required to participate in the Pre-Departure Orientation Seminar (PDOS).

From 1983 until 2003, the PDOS was implemented by the POEA. In 2003, the implementation of PDOS was transferred to the Overseas Workers Welfare Administration (OWWA). The rationale was, while the POEA is tasked to manage Filipino labor migration, OWWA is the main agency tasked to promote and protect the welfare of overseas Filipinos and their families, which is managed through programs and services such as the PDOS.<sup>4</sup> In its early stages, the PDOS was limited to six topics:

- Code of discipline, obligations (family responsibilities, taxes, remittances)
- Terms and conditions of employment (contract)
- The job-site, or the vessel (for seafarers)
- Host country's social, religious, economic, legal and political background
- Government services for overseas workers
- Travel tips

## **Realities of Labor Migration**

The content of the PDOS has since expanded to around 20 topics, reflecting the realities of labor migration. For instance, some PDOS providers introduced a gender perspective to the program to address the increasing feminization of migration. To promote repro-

---

4 Scalabrini Migration Center, "Pre-Departure Orientation Seminars: A positive joint venture between GOs and NGOs in the Philippines," 2004, 2–3.

ductive health, others included an HIV/AIDS education component for the mobile population. After the Gulf War in 1991, topics on conflict, emergencies, repatriation and contingency measures were included.<sup>5</sup>

Generally, the PDOS takes four to six hours, featuring a multimedia presentation, lecture, and discussion. It is conducted by POEA and regional centers and extension units, POEA-accredited agencies, and as of 2004, six Manila-based NGOs. Participants sit down for the PDOS late in the migration stage, about two weeks or less before departure. Some PDOS providers charge a small fee (Php 100, about US \$2.50) for administrative costs, utilities, and materials. Resource persons from the academe, banks, government and NGOs are invited to speak on specialized topics of the PDOS.<sup>6</sup>

## Assessment

Prospective and returned migrants participating in focus group discussions (FGDs) gave their assessment of government programs and services such as the PDOS.<sup>7</sup>

- Information is useful, albeit theoretical
- Lack of time allotted to discuss all topics
- Limited supply of print materials
- Many participants are inattentive during the PDOS, as they are usually excited or worried about the forthcoming departure

The lack of monitoring and enforcement of the PDOS outside the POEA has been noted, as accredited PDOS providers send monthly reports of names and numbers of participants only. Some migrants perceived the sessions as “too commercialized” – bank personnel discussing remittances and management, for instance, use up at least two hours of the PDOS. Migrants in the FGDs have observed that PDOS lecturers tend to let their individual point of view affect the delivery of the PDOS. The POEA and private recruitment agencies highlight their services and the benefits of working abroad. NGOs, meanwhile, emphasize the gaps in the law, contract provisions, migrant workers’ rights, and the consequences of labor migration, which seem to discourage prospective migrants from leaving.<sup>8</sup>

---

5 See note 4 above.

6 See note 4 above, 5–6.

7 Maria Angela Villalba, “Philippines: Good practices for the protection of Filipino women migrant workers in vulnerable jobs,” (International Labor Organization, Geneva, Switzerland, 2003), 29–30.

8 See note 7 above.

## Recommendations

Recommendations to improve the PDOS were gathered in FGDs and key informant interviews in the cities of Davao and Butuan, Philippines.<sup>9</sup>

- The POEA should encourage and accredit PDOS providers outside the National Capital Region to reduce travel costs of prospective overseas Filipino workers.
- PDOS should also be conducted in the regional languages.
- OFW family members should also be encouraged to attend PDOS and related education programs.
- The seminars should be conducted over at least two days (16 hours).
- Work-site education can be more effective as a follow-up to the PDOS.

The suggested topics for work-site education include values formation, and the impact of migration on OFWs and families (to encourage fidelity); health and HIV/AIDS prevention; migrant rights and coping mechanisms; managing one's income and savings; skills training and entrepreneurship.<sup>10</sup>

## NGO Initiatives

In 2001, the Asian South Pacific Bureau of Adult Education (ASPBAE), together with migrant NGOs and networks around Asia, published *"Clearing a Hurried Path: Study on education programs for migrant workers in six Asian countries."* The working partners of the Philippine members of the Migrant Forum in Asia network answered the survey.

In mapping out education and training programs for migrant workers in the Philippines, the research determined that over 100 NGOs and people's organizations have been established to aid migrant workers and families. Thirty-three NGO and church programs responded to the survey. Of these, 22 focused on migrant workers, while the rest focused on women, children, health, and workers' issues. The respondents were NGOs, people's organizations, cooperatives, trade unions, professional organizations, the academic community, and associations (of nurses and employers).<sup>11</sup> The range of programs and services by the respondent groups were:

- 91 % conduct education and awareness-raising
- 67 % perform documentation and publications work
- 58 % engage in campaigns and advocacy
- 52 % organize migrants and communities

---

9 See note 7 above.

10 See note 7 above, 40.

11 *"Clearing a Hurried Path: Study on education programs for migrant workers in six Asian countries,"* (Asian Migrant Center, ASPBAE, and Migrant Forum in Asia, Hong Kong, 2001), 83.

- 45% conduct entrepreneurship and livelihood development training
- 36% provide religious and cultural education
- 2.7% provide reintegration programs

Other awareness-raising programs were cited, such as television and radio programs dealing with problems of migrant workers (legal advice, illegal recruiters etc.).<sup>12</sup>

## Unlad Kabayan's Experience

Since it was founded in 1996, Unlad Kabayan has provided formal and informal adult education to migrant communities through NGO partners in destination countries. Migrant returnees, prospective migrants, their families, as well as migrant advocates have also received education and training. The seminars help popularize and mainstream Unlad's core program on Migrant Savings for Alternative Investment (MSAI), and highlight the role of migrants as partners in community development in the homeland. Themes include labor migration and its benefits and consequences, as well as savings, investment and social entrepreneurship. Training modules are also used in Unlad Kabayan's education seminars:

1. Planning Your Reentry (three-day basic course)
2. Savings Mobilization and Financial Placement (four modules)
3. Entrepreneurship and Business Planning (five-day course)

*"Planning Your Reentry"* discusses the wisdom of why migrant workers should consider reintegration even as they are just preparing to work overseas. The risks and limitations of overseas jobs are discussed. The basic course gives migrants the means to plan their eventual return by developing the culture and practice of saving. *"Savings Mobilization and Financial Placement"* is addressed to migrant workers to help them understand the context, factors, costs and benefits of labor migration. *"Entrepreneurship and Business Planning"* helps the migrant worker understand and appreciate the role of entrepreneurs in local economic development.<sup>13</sup>

## Assessment

The partnership of local and overseas NGOs serving migrants has made it possible for them to offer a wide range of programs and services. While immediate responses like cri-

---

12 See note 11 above, 31.

13 *"Report on the impact of Migrant Savings for Alternative Investment (MSAI) adult education program on poverty reduction,"* (ASPB AE, IIZ-DVV, Migrant Forum in Asia, 2004), 42-44.



sis intervention and counseling are necessary and valued, responses from NGOs should also be holistic and geared towards meeting the comprehensive needs of migrants. Programs should not only address immediate problems, but also work towards long-term solutions, such as laws that genuinely protect migrants' welfare. While NGOs generally provide

innovative, holistic, comprehensive and pro-active intervention, resources for NGOs and migrant associations are limited, although the need for comprehensive support is broad and deep.<sup>14</sup>

### **Recommendations**

Migrant workers and advocates in FGDs recommended that there should be easier access to reintegration programs. Education programs for families left behind may help strengthen family ties. It would benefit prospective migrants to undergo training on mobilizing savings and enterprise development in the home country, even while he or she is preparing for overseas work.

NGOs are urged to provide multiple services. Beyond providing immediate responses, NGOs, together with migrants, should lobby the government to provide incentives for migrants to engage in business, such as tax holidays, protection from unfair competition from big business, product promotion, and an express lane for business registration.<sup>15</sup>

---

14 See note 7 above, 35–36, 46.

15 See note 7 above, 46.



Farrukh Tyuryaev

# Training of Migrants in Tajikistan for the Russian Labour Market – the Initiative of ASTI

The Republic of Tajikistan is a country in the North-East Central Asia, far from lakes and oceans. It borders on Uzbekistan, Kyrgyzstan, China and Afghanistan. Tajikistan is a typical mountainous country with elevations from 300 to 7495 meters. 93% of its area is covered with mountains belonging to the tallest ranges in the world. More than a thousand glaciers feed a number of countries in Central Asia. At 143,100 square km, Tajikistan is the smallest Central Asian country of the CIS. The population exceeded 6 million in 2000, according to that year's census (6.5 million according to 2004 statistics reports). Tajikistan still remains the poorest of all former Soviet republics.

**Association of Scientific and Technical Intelligentsia (ASTI)** is a public, non-governmental, nonprofit organization founded in early 1995. Over the last 12 years, ASTI implemented a number of programs and projects in line with the country's poverty reduction strategy. One of the biggest components of ASTI's activities is adult education.

Since 2003, seeing the unprecedented growth of labor migration and realizing the importance of educating labor migrants, ASTI together with *dvv international* started a project to educate labor migrants. This was the first project of its kind in Tajikistan.

We determined the strategic goal of the project as a design of adequate and sustainable systems for increasing the educational level of labor migrants and the unemployed and providing efficient consultancy and information services.

## The Context in Which Our Project is Developing

External labor migration plays a substantial part in the development of Tajikistan, with substantial social and economic impact.

The amount of money sent back home (remittances) every year over the last few years to be from US\$ 450 million (official data from the National Bank used in the payment balance calculations) to US\$ 1 billion (unofficial estimate including the mutual settlement and goods import figures), an equivalent of 21% to 50% of the GDP.

Official money transfers from labor migrants in 2006 have peaked to US\$ 750 million, which is 25% more than in 2005 and almost twice as high as the official aid to Tajikistan

in 2006 (US\$ 350 million) according to ODA (Official Development Assistance) conditions.

According to the International Organization on Migration (IOM 2006), a total of 670,000 citizens of Tajikistan have left the country in search of employment; RF Federal Migration Service quotes numbers of 800,000–1,000,000.

As for places of employment, 46% of labor migrants from Tajikistan are employed in construction (mostly unskilled labor), 29% – in trade and service sector, 3% in education and 5% in healthcare. 14% have no permanent employment. Families of labor migrants in Tajikistan receive on average US\$ 100–150 per month from each worker.

Thus, as we can see, wire transfers from labor migrants in 2006 account for 25–30% of GDP, 45–75% of the total imports, 136–226% of the annual revenue of the state budget of Tajikistan. These numbers are very high compared to other countries, e.g. Moldova (25% of GDP), Lesotho (19%), Jordan (18%), etc., according to IMF and World Bank (2005).

The government admits the country is strongly dependent on these transfers, which makes the national economy extremely vulnerable. But it cannot take any measures to counter the situation yet.

About 60% of Tajik labor migrants have no professional education or skills; the educated migrants work as doctors, teachers, engineers and technicians (12%).

### **What Education Needs Do Migrants Have?**

With no experience of labor migration, the migrants have no idea of what professions are demanded in the country of their stay. Usually they look for unskilled but well-paid positions. Upon arrival in the foreign country and getting some work experience, the migrants start to understand the requirement for some professional skills. Thus, their educational needs are formed. Research conducted among labor migrants and unemployed (we consider the latter as potential labor migrants) in Sughd Region and Dushanbe in December 2006–January 2007 has shown the demand for civil engineering education – 46% of migrants and 44% of unemployed persons surveyed have named various construction professions for which they would like to complete training and receive qualifications. At the same time, there is a desire to master more advanced professions – such as programmers, computer operators, accountants – though the share of respondents mentioning these professions does not exceed 5–8%.

### **Can Adult Education Play Some Role Before Emigration?**

If we look at AE as an opportunity to receive the required and demanded work skills in a short time (up to 6 months), then AE can play a substantial part in increasing people's personal and professional competence before migration. At the moment, there is a

tendency in Tajikistan for men to emigrate right after completing the mandatory nine years of secondary education. The existing formal (state-owned) education system offers only 1-year and 3-year vocational training courses. For the population, this is too long. Meanwhile, with AE system, the people can learn a profession after 3–4 months of short-term training courses.

Also, AE can present information and knowledge on subjects not included in the official training programs. For example, AE system can be used to distribute information on intercultural communication, with the aim of reducing occurrences of xenophobia.

Additionally, very short (7 days and less) entrepreneurship classes can deliver the basic knowledge and principles of starting individual entrepreneurial ventures, which can be seen as one way to reduce migration.



Labour Migrants in Tajikistan

F. Tyuryoev

## **What Experience Do We Have of Working with Migrants?**

Migrants have been our target group since 2003, when we started implementation of the project *“Education for labor migrants and unemployed in Tajikistan”*, with support by *dv international*. The focus of this project is to increase the educational potential of labor migrants and unemployed, who cannot receive education since they are not officially registered as unemployed with the state employment agency.

By organizing short-term training courses (3–4 months) on the basis of state training centers operated by the Ministry for Employment and Social Protection, we gave professions to more than 2000 labor migrants.

With additional support by DED (German Development Service) study plans and curricula were designed, including the legal issues of the migrants’ stay in recipient countries – Russia, Kazakhstan.

More than 30,000 copies of brochures and booklets were published and distributed, concerning the rights and responsibilities of the labor migrants, issues of social protection and acquiring professions at study centers of the employment agency of Tajikistan. Round tables with employers were organized to study the most demanded professions and the employers’ needs for various skills and knowledge among unemployed.

Studying the needs of labor migrants and unemployed has shown that they would prefer to study four hours a day, in a training facility close to their homes, and receive the state certificate of the profession acquired.

Working together with the Ministry of Labor and Social Protection on this project, we managed to draw the attention of the government structures to the issue of lack of resources and instruments to increase the educational potential of the labor migrants. When the Ministry was reorganized in 2007, it was decided to open a special Sector on Adult Education under MLSP, which would have the objective of designing policies in the area of adult education. We hope that as part of this sector, attention will be paid to the educational needs of the migrants.

Another way to affect emigration policies is working with the specialists of the Ministry of Labor and Social Protection. As part of the project, we are conducting seminars and trainings with the specialists involved in working with the unemployed and labor migrants. More than 116 specialists have acquired new skills and knowledge during six seminars, round tables and trainings.

We are also paying attention to professional improvement of trainers attracted to conduct the short-term vocational training courses. 7 seminars on interactive methods of teaching adult audience have been conducted, covering 90 trainers at the training centers.

As part of the project, training curricula have also been designed for the short-term courses. Five curricula meeting the requirements of the labor market have been designed and approved by MLSP. These curricula are already used to conduct short-term training courses on the following professions: *“Gas and electric welder”, “Electrician”, “Waiter”, “Secretary.”*

## **What is the Experience of Working with the Migrants’ Families?**

While emphasizing exclusively educational purpose of our project *“Education for labor migrants and the unemployed in Tajikistan”*, we were working with the migrants’ families based on the principle: *“men go, spouses and daughters stay”*. The importance of working with the families of labor migrants is that until the migrant finds a suitable job, his family members are left with no money and have to find a job to support their living. With no qualifications, women find it hard to find a well-paid job. In this aspect, AE can be a crucial tool in quickly teaching the female members of the migrants’ families.

Therefore, we organized short-term training courses on the following professions (most demanded by women): Baker, Accountant, Accountant with computer knowledge, Secretary, Garment Workers, Cook, Waitress. Booklets in Russian and Tajik concerning the rights and responsibilities of labor migrants in their country of stay were also published for them.

It should be mentioned that a number of families do not receive financial aid in the form of wire transfers and have lost connection with their husbands who left to Russia in search of a job. Some men get new families in Russia and basically forget about their relatives

back at home. These families find themselves in dire straits, and their support requires activation of social and humanitarian programs.

### **What Are the Objectives of Cooperation to Prevent Migration?**

We see labor migration as a forced process of moving the population from one country to another in search of jobs to support the labor migrants themselves and their families. Therefore, migration can be prevented if the following conditions are met:

1. Increased number of jobs domestically, and as a result, economic development of the country
2. Ensuring sufficient labor compensation for a worthwhile existence with no extraordinary efforts on behalf of the worker



Labour Migrants in Tajikistan

F. Tyuryoev

Two sectors in the country are called upon to resolve these issues – the government and the business sector. With sufficiently balanced labor market – that is, enough jobs and free labor available – the Civil Society sector can also be attracted to improve the quality of labor force by organizing AE events.

However, we do realize that in the current state of development in Tajikistan it is too early to talk about any feasible programs for labor migration prevention. Labor migration will long remain the primary option for a number of unemployed and low-paid workers in Tajikistan. Therefore, the main emphasis should be made on developing the legal labor migration, increasing the competitiveness of our labor migrants in the labor markets in the countries of stay. It is also important to take measures to increase the social protection and the fastest possible adaptation of the migrants in their countries of stay.

It is here that we see the Adult Education system will play a great part.

### **What Actors Play Key Roles in this Process (NGOs, State Structures in the Country of Origin, Institutions in the Destination Countries)?**

The potential of the Ministry of Labor and Social Protection of the Republic of Tajikistan has diminished greatly with the transfer of vocational schools to the jurisdiction of the Ministry of Education. The latter historically has been focused on general education and pays little attention to giving firm professional skills to the unemployed and migrants.

However, under an agreement between MLSP and Ministry of Education, six vocational schools have been returned to the jurisdiction of Ministry of Labor and Social Protection to provide vocational training to the population.

Some NGOs – such as ASTI, Fidokor, Maksud – attempt to organize short-term training courses for various target groups – from refugees, migrants to the disabled. However, high quality vocational training requires substantial initial investment to establish a decent material and technical basis. It also involves major costs in the form of trainers' fees and training costs.

Private training centers are playing an increasingly important role in AE. After studying the market demand for training, these private centers offer short-term courses on “soft” skills – language training, computer classes, Internet usage, effective communication and personal growth skills.

Considering the importance of coordinating the efforts by all actors in adult education, ASTI with support from *dvv international* initiated and facilitated the establishment of Adult Education Association of Tajikistan, which is playing an increasingly important role in promoting the philosophy of adult education and lifelong education in our country. This is the first association of organizations providing educational services in Tajikistan, which tries to increase the status of informal education in Tajikistan, in effective partnership with the Government of Tajikistan.

Christiane Neuchel-Möllering

## Die Vernetzung von Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit und Migration: Die Nord-Rhein-Westfälische Initiative

Vor einigen Jahren kam im Vorfeld des Maastrichtvertrages, in dem es um das weitere Zusammenwachsen Europas und um die Einführung einer gemeinsamen Währung ging, das Schlagwort auf, es dürfe *„kein Europa der zwei Geschwindigkeiten“* geben.

Weltweit gesehen ist dieser Zustand aber ungleich gravierender: Es gibt eine Welt, deren Staaten sich in völlig unterschiedlichen Geschwindigkeiten entwickelt haben und sich weiter entwickeln. Gleichzeitig ist aber diese Unterschiedlichkeit durch den Prozess der Globalisierung immer sichtbarer und transparenter, gleichzeitig ist die Welt immer mobiler geworden. Billig-Airlines, Autobahnen und Hochgeschwindigkeitszüge, Mobiltelefone, Internet und tragbare Computer stellen dafür die Voraussetzungen her.

Wir leben in einem Zeitalter weltweiter Migration, von der nahezu alle Staaten der Welt betroffen sind. Ca. 200 Millionen Migranten gibt es nach Angaben der Vereinten Nationen, knapp die Hälfte davon Frauen. Die Motive, das eigene Land zu verlassen, sind vielschichtig. Die Menschen sind auf der Suche nach besseren Studienverhältnissen, einer Arbeit, oder schlicht auf der Suche nach einem Ort, an dem sich Kriegsflüchtlinge sicher fühlen können. Sie versuchen, etwas zu finden, das sie zu Hause nicht finden können. Eine Arbeit, mehr Sicherheit, mehr Schutz oder mehr Freiheit – mit anderen Worten: *„Sie sind auf der Suche nach ihrem Leben“*.

Die rasante globale Veränderung veranlasste die Europäische Union zum Handeln: 1985 kamen Vertreter Deutschlands, Frankreichs und der Benelux-Staaten beim luxemburgischen Ort Schengen zusammen, um über *„mehr Mobilität in Europa“* zu sprechen. Das nach dem Ort benannte Abkommen trat 1995 in Kraft und prägte seither europäische Einwanderungspolitik: Während die Grenzen innerhalb Europas weitgehend aufgelöst wurden, verstärkte Europa gleichzeitig seine Außengrenzen und verschloss sie nahezu. Das in erster Linie als Problem betrachtete Phänomen der Migration wurde – wie wir heute wissen – dadurch jedoch nicht gelöst. Als eine Folge der Unterbindung von regulärer Migration kam es zu einem Anstieg der irregulären Migration.

Nach 1995 kam es zu einer Reihe von Verhandlungen und Abkommen zwischen der EU und den afrikanischen Mittelmeeranrainern, in denen vor allem die Staaten des Maghreb (Marokko, Tunesien, Algerien, Mauretanien) immer mehr in die Abwehr von *„illegaler“*

Migration eingebunden wurden. Zu Beginn des dritten Jahrtausends nimmt – insbesondere nach den Ereignissen des 11. September 2001 – die Kontrolle der Grenzen einen immer größeren Platz in der europäischen Politik ein. Als eine Folge dieser Abriegelungspolitik sind immer noch die Bilder des Sturms der Migranten aus Ländern südlich der Sahara auf die Grenzzäune der spanischen Enklaven Ceuta und Melilla im Herbst 2005 im Gedächtnis.

Spätestens seit dieser Eskalation steht fest, dass ein Umdenken in europäischer und nationaler Politik geboten ist. Im Oktober 2006 wurde durch eine Initiative von Bundesinnenminister Schäuble und seinem damaligen Kollegen Sarkozy die Idee der zirkulären oder temporären Arbeitsmigration aus Nicht-EU-Staaten in die EU in die politische Debatte eingebracht. Dem haben sich auch die Innenminister der GG (die sechs größten EU-Staaten (D, E, F, GB, I, P) angeschlossen, allerdings gleichzeitig die Notwendigkeit einer Steuerung der Migrationsströme durch die EU-Mitgliedsstaaten betont, um bestehende Kapazitäten für die Integration von Migrant/innen in den Mitgliedsstaaten zu berücksichtigen und um die notwendige Flexibilität der Staaten im Hinblick auf die nationale Arbeitsmarktlage zu garantieren. Die Mitgliedsstaaten werden aufgefordert, Grundsätze, Prioritäten und Ziele einer gemeinsamen Zuwanderungspolitik zu definieren.

Dabei müsse die individuelle „Belastbarkeit“ der einzelnen Staaten ebenso berücksichtigt werden, wie die Bedingung ausreichender finanzieller Ressourcen für den Familiennachzug, die Rückkehr irregulär Aufhältiger und die Vermeidung des sog. „brain drain“ in den Ursprungsstaaten, also des dauerhaften Verlusts von Leistungsträgern.

Hintergrund dieses Umdenkens der Politik waren nicht allein äußere Zwänge. Vielmehr hat sich auch die Erkenntnis durchgesetzt, dass Migration immer mehr ein Teil des globalen Wettbewerbs um Humanpotenzial geworden ist. Es gilt, mit möglichst innovativen Arbeitskräften immer neue Märkte zu erschließen. Migrantinnen und Migranten verbessern nicht nur ihre eigenen Lebensbedingungen und die ihrer Familien. Sie sind entscheidende Multiplikatoren für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung ihrer Herkunftsländer und leisten zugleich unverzichtbare Beiträge für die Aufnahmeländer (Bericht der UN von 2006).

Die Wirtschaftsregionen der Welt stehen in neuer Abhängigkeit und neuen Konkurrenzen zueinander. Maßgebend sind heute die globale Entwicklung, globales Lernen und globales Handeln, die zu immer mehr Kommunikation, zu weltweiten Vernetzungen und Verbundsystemen führen. Diese Abhängigkeiten sind auch bei uns deutlich zu spüren. Viele Branchen können ihren Bedarf an Arbeitskräften auf dem heimischen Markt nicht mehr decken, wir haben einen Mangel an qualifizierten Beschäftigten. Gleichzeitig besteht die Tatsache des demografischen Wandels, so dass wir den Blick geradezu zwangsläufig auf qualifizierte Einwanderung lenken müssen.

Der Zusammenhang zwischen demografischer Entwicklung, Integration und Migration wird in Nordrhein-Westfalen seit zwei Jahren erstmals in **einem** Ministerium behandelt.



Ministerpräsident Rüttgers hat die demografische Entwicklung in der Regierungserklärung zu Beginn seiner Amtszeit neben Globalisierung und Wissensgesellschaft als dritte große Herausforderung genannt.

Das eingangs geschilderte zähe – und noch lange nicht abgeschlossene – Ringen der EU um eine neue Einwanderungspolitik zeigt, dass sie lediglich einen Rahmen setzen kann. Aber wer kommen soll, und wie viele und wie lange, das kann nur in den jeweiligen Staaten – also vor Ort – entschieden werden.

### **Modelle zur Nutzung des Know-Hows von Diaspora und Rückkehrern**

Im Folgenden möchte ich Ihnen gerne einen Überblick über die Projekte geben, die derzeit im nordrhein-westfälischen Integrationsministerium verfolgt werden:

Die Landesregierung hat neue „*Leitlinien der Entwicklungszusammenarbeit des Landes Nordrhein-Westfalen*“ entwickelt. Sie lösen die 14 Jahre alten, von der weltpolitischen Entwicklung und den globalen Umwälzungen längst eingeholten entwicklungspolitischen Leitlinien des Landes aus dem Jahr 1993 ab.

Mit den vorliegenden Leitlinien setzt die Landesregierung neue Maßstäbe. Die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) wird jetzt wesentlich umfassender, intensiver und zielgerichteter betrieben. Dabei dienen uns die Millenniumsziele der Vereinten Nationen als Richtschnur. Armutsbekämpfung, die Verbesserung der Bildungschancen für die Menschen im Süden, die Gleichstellung der Geschlechter, die Bekämpfung der Kindersterblichkeit, die Verbesserung der Gesundheitsversorgung von Müttern, die Bekämpfung der großen Pandemien, der Umweltschutz sowie der Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft stehen dort im Mittelpunkt. Als wichtiger internationaler Wirtschaftsstandort und das deutsche Nord-Süd-Land stärken wir die Arbeit der Vereinten Nationen, indem wir die Zusammenarbeit mit den Experten der Entwicklungszusammenarbeit aus Nordrhein-Westfalen intensivieren. Dazu gehören neben den in Bonn ansässigen UN-Sekretariaten zahlreiche kirchliche Hilfswerke, Nicht-Regierungsorganisationen ebenso wie staatliche Organisationen mit ihren Leitungszentralen in Aachen, Duisburg, Essen, Köln, Wuppertal und nicht zuletzt in Bonn. Das Profil Bonns als internationalen Standort weiter zu schärfen und auszubauen ist ein weiteres Ziel der neuen Entwicklungszusammenarbeit Nordrhein-Westfalens.

Ein partnerschaftlicher Dialog wird auch unsere neue, mit dem westafrikanischen Staat Ghana angestrebte Partnerschaft prägen. Sie wird die bereits bestehende Partnerschaft mit der südafrikanischen Provinz Mpumalanga ergänzen.

## Einzelne Projekte

Ein wichtiger Ansatz sind „zirkuläre Migration“ und die Mobilitätspartnerschaft. Das Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MGFFI) führt derzeit als Pilotprojekt ein Fachkräfteprogramm namens „*Mobilizing the African Diaspora for the Development of Africa (MIDA NRW)*“ durch. Es handelt sich um ein Kooperationsvorhaben zwischen dem MGFFI und der *Internationalen Organisation for Migration (IOM)* in Brüssel. In dessen Rahmen soll Mitgliedern der afrikanischen Diaspora in Nordrhein-Westfalen aus der Demokratischen Republik Kongo die Möglichkeit gegeben werden, für eine befristete Zeit in ihre Herkunftsländer zurückzukehren. Dadurch sollen ihre Erfahrungen und Fertigkeiten als z. B. Ingenieure, Ärzte, Wissenschaftler den örtlichen Behörden und Bildungseinrichtungen zur Verfügung gestellt werden. Es handelt sich hier um ein sowohl zeitlich als auch vom Umfang her begrenztes Projekt. Alle Fachkräfte kehren nach ca. 6 Monaten im Herkunftsland wieder nach Nordrhein-Westfalen zurück. Ihr Aufenthaltsstatus wird durch das Programm nicht berührt.

Das Projekt beleuchtet damit aber nur einen Teil der Diskussion um die „zirkuläre Migration“. Sehr umstritten ist der zeitweilige Aufenthalt im Zielland mit anschließender Rückkehr in das Herkunftsland. Am 15. Mai dieses Jahres hat die EU-Kommission eine Mitteilung zum Thema „zirkuläre Migration“ vorgelegt. Den Knackpunkt hat die Kommission darin klar benannt:

*„Eine der wichtigsten Voraussetzungen ist, dass die Migranten nach Ablauf ihrer ‚Aufenthaltsgenehmigung‘ in ihr Heimatland zurückkehren.“*

Wenn diese Prämisse sicher gestellt ist, kann zirkuläre Migration ein Wanderungstyp werden, der für die **Herkunfts- und Zielländer** Erfolg versprechend ist, da er entwicklungspolitische Ziele in den Herkunftsländern mit arbeitsmarktpolitischen Zielen in den Aufnahmeländern verbindet.

Wenn Migrantinnen und Migranten in ihr Herkunftsland zurückkehren, so bringen sie ihre neu gewonnenen Erfahrungen und Fertigkeiten mit („*brain gain*“). Von diesem Effekt profitiert ihr Heimatland. Das bekannteste Beispiel: indische IT-Spezialisten, die über den Bedarf des heimischen Markts hinaus ausgebildet wurden und später in größeren Zahlen in die USA ausgewandert sind. Sie trugen dort zur dynamischen Entwicklung der US IT-Industrie bei. Ein Teil von ihnen kehrte nach Indien zurück und hat dort wiederum der indischen IT-Industrie zu einem beschleunigten Wachstum verholfen. Die Bedeutung von Migration als entwicklungspolitisches Instrument hat mittlerweile in Ländern wie Indien sowie auch der Philippinen eine so hohe Bedeutung, dass staatliche Maßnahmen eingerichtet werden, die die temporäre Beschäftigung ihrer Fachkräfte im Ausland aktiv fördern und erleichtern soll. In den Philippinen werden durch die Regierung berufliche Weiterbildungsmaßnahmen, ein auf die Zielgruppe gestütztes Angebot an Lebens- und Krankenversicherungen sowie die Gewährung von Krediten organisiert.

Eine der markantesten Auswirkungen der Migration für die Herkunftsländer sind die oft genannten **Rücküberweisungen**: Nach Erkenntnissen der Weltbank sind die Geldmengen, die von Migrantinnen und Migranten nach Hause geschickt wurden, heute fast dreimal so hoch wie die bilaterale und multilaterale staatliche Entwicklungshilfe. Von den 232 Milliarden erreichen 167 Milliarden die Entwicklungsländer. Die Weltbank geht davon aus, dass weitere 300 Milliarden außerhalb von Banken transferiert werden. Für viele Länder sind diese sog. Remittances die größte Einnahmequelle für ausländische Devisen, vor dem Export und Entwicklungshilfe. Länderstudien über die Philippinen, Guatemala und Mexiko haben gezeigt, dass diese Rücküberweisungen die Armut reduzieren und die Ausgaben für Bildung, Gesundheit und Investitionen erhöhen.



Labour Migrants in Tajikistan

Farrakh Tyuryoev

Damit kein Missverständnis entsteht: Diese Gelder sind private Initiativen und sollen keinesfalls die Entwicklungshilfe ersetzen oder schmälern.

Die Migrantinnen und Migranten können nicht nur finanziell durch ihre Rücküberweisungen in die Herkunftsländer, sondern in erster Linie durch ihre Erfahrungen und ihr Wissen als Multiplikatoren die Entwicklungsarbeit voranbringen.

Aus Sicht des nordrhein-westfälischen Integrationsministeriums steht die Integration der Migranten und ihre Funktion als „Brückenbauer“ zu ihren Herkunftsländern im Fokus. Das MGFFI hat daher das *„Gutachten zum entwicklungspolitischen Engagement der in NRW lebenden Migrantinnen und Migranten afrikanischer Herkunft“* bei der Universität zu Bielefeld, Prof. Thomas Faist, unter besonderer Berücksichtigung des Gender-Aspektes in Auftrag gegeben.

In dem Gutachten (GA) wird ein auf die Akteure bezogener Ansatz zugrunde gelegt, also die Perspektiven der Mitglieder und Repräsentanten von Migrantenselbsthilfeorganisationen (MSO's). Afrikanische Migrantinnen und Migranten sind bisher in Deutschland eher wenig – im Gegensatz zu Frankreich und Großbritannien überhaupt als kollektive Akteure wahrgenommen worden, so dass über sie nur vergleichsweise wenige Daten bekannt sind. Dies gilt umso mehr für den Aspekt der unterschiedlichen Lebenslagen von Frauen und Männern. Insgesamt wurden Kontaktdaten von über 89 Organisationen erhoben (Interviews, Gruppendiskussionen und Einzelgespräche). NRW genießt hinsichtlich der afrikanischen Migration in Deutschland eine Sonderstellung: Von den z. Zt. 275.000

afrikanischen Staatsangehörigen, die in Deutschland leben, entfällt ein Drittel, 92.000 Personen, auf NRW. 41.300 Personen aus dieser Gruppe stammen aus Subsaharastaa-ten, die meisten aus der Demokratischen Republik Kongo, Ghana und Nigeria. Beson-ders leicht war der Zugang zu Organisationen mit Herkunftskontext Ghana, was einer-seits mit ihrer zahlenmäßigen Präsenz in NRW aber auch mit ihrer gut organisierten Ver-netzung untereinander zusammenhängt. Es existiert auch ein nationaler Dachverband, die *Union Ghanaian Associations in Germany e. V. (UGAG)*, der enge Beziehungen zu den eigenen Regierungsvertretern pflegt und gegenüber deutschen Partnern offenbar auch sehr offen ist.

Ein weiterer Schwerpunkt der Maßnahmen des MGFFI zu Unterstützung der Migran-tinnen und Migranten in NRW sind Qualifizierungsmaßnahmen für Diasporagemeinden und Rückkehrerverbände in Zusammenarbeit mit der Fachstelle Migration und Entwick-lung, zum einen durch Multiplikatoren-schulung. Das Angebot von Qualifizierungssemi-naren richtet sich an Mitglieder afrikanischer Selbstorganisationen. Schwerpunkte sind Projektmanagement, Fundraising und Öffentlichkeitsarbeit. Im August 2007 wurde die vierte Veranstaltungsreihe durchgeführt.

Zum anderen durch die Förderung einer eigenen Internetseite und Datenbank: Zur Ver-netzung und Unterstützung der Öffentlichkeitsarbeit afrikanischer Vereine erhalten die Vereine die Möglichkeit, ihre Arbeit und Ihre Aktivitäten einer größeren Öffentlichkeit vor-zustellen. Die von der Fachstelle Migration und Entwicklung NRW, Eine-Welt-Netz NRW, entwickelte Datenbank kann unter [www.AFRIKA-NRW.net](http://www.AFRIKA-NRW.net) eingesehen werden.

Das Integrationsministerium will dem Thema Migration und Entwicklung eine breite Platt-form geben. Eine besondere Veranstaltung ist in diesem Zusammenhang die Metropolis-Konferenz vom 27. bis 31. Oktober 2008 in Bonn.

Nordrhein-Westfalen ist als Veranstalter für die Durchführung der 13<sup>th</sup> *International Metropolis Conference* im Rahmen des „*International Metropolis Project*“ ([www.international.metropolis.net](http://www.international.metropolis.net)) ausgewählt worden. Es handelt sich um ein Forum für den Experten-austausch aus Forschung, Politik und Praxis im Bereich „*Migration und Diversity*“. Es wer-den ca. 800 hochrangige Vertreterinnen und Vertreter nationaler und regionaler Regie-rungen, internationaler Nichtregierungsorganisationen der Wissenschaft aus aller Welt für die Konferenz in Bonn erwartet. Fachkräftemigration und ihr Beitrag zur wirtschaft-lichen Entwicklung sowohl der Herkunfts- wie auch die Aufnahmeländer, Integration und kulturelle Vielfalt, Migration und Gender sowie „*Climate Change und Migration*“ sind ei-nige der Themen, die im Vordergrund des Programms stehen.

Wir sehen aber auch die Rolle der Diaspora im Konfliktzyklus. Derzeit wird ein wei-teres Projekt als Kooperationsvorhaben des MGFFI und des Internationalen Konversions-zentrums Bonn (BICC) zur Untersuchung und zur Förderung des Potenzials von Migran-tinnen und Migranten für die zivile Konfliktbearbeitung entwickelt. Hier soll der gesell-schaftspolitische Einfluss der Diaspora – bezogen auf Frauen und Männer- verdeutlicht

werden und Möglichkeiten identifiziert werden, die die positive Rolle von Diaspora, z. B. als Friedensfachkräfte, unterstützen. Das BICC arbeitet derzeit an einer Projektstudie, die die Beziehungen von Ghana zu dessen Nachbarstaaten (Togo, Burkina Faso, Elfenbeinküste) zum Inhalt hat.

Das MGFFI fördert aber auch einzelne entwicklungspolitische Projekte von in NRW lebenden Migrantengemeinden aus Entwicklungsländern. Beispiele für konkrete Projekte mit Unterstützung der Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) und InWent sind, z. B. in:

- **Somalia:** Bau eines Mütter-Kind Krankenhauses in Puntland
- **Guinea:** Erweiterung der Dorfschule in Sempetin bei Labe
- **Nigeria:** Unterstützung der ländlichen Wirtschaftsentwicklung durch Grasnagerzucht und Gemüseanbau

## **Erfahrungen der Rückkehrerinnen und Rückkehrer**

So gut der Ansatz klingt, die Potenziale der Rückkehrerinnen und Rückkehrer für die Herkunftsländer zu nutzen, muss festgestellt werden, dass sie sich hohen Anforderungen gegenüber sehen. Am Beispiel Mali (Afrika) möchte ich auf der Basis eines Vortrages von Herrn Dr. Modibo Keita einige der problematischen Aspekte nennen.

Oft sind Rückkehrer auf ihre Rolle nicht hinreichend vorbereitet, entweder ist ihre Szenekenntnis nicht mehr ganz aktuell oder sie haben den Gesellschaftswandel nicht mit verfolgt. Sie kommen mit idealistischen (manchmal auch unrealistischen) Absichten, die Gesellschaft in einer Rekordzeit zu verändern, und sind frustriert, wenn sich ihre Landsleute gegenüber ihren Vorschläge ablehnend verhalten.

Oftmals sind auch europäische (oder nordamerikanische) Entwicklungsmodelle nicht übertragbar, ohne vorher eine Phase der Anpassung an die besonderen lokalen Umstände zu durchlaufen (Beispiel: landwirtschaftlicher Sektor). Das erfordert viel Geduld und Frustrationstoleranz.

Andere Schwierigkeiten sind die technische oder organisatorische Inkonsistenz des Projektes: Wenn die technischen Studien nicht sorgfältig genug im Vorfeld durchgeführt wurden, ist das Scheitern des Projektes vorprogrammiert.

Die meisten Programme sind abhängig von Entwicklungshilfegeldern, die nur kurzfristig (2–3 Jahre) zur Verfügung gestellt werden. Dies macht eine langfristige Planung sehr schwer, bei einem Ausscheiden des Kooperationspartners ist das Projekt dann hochgradig gefährdet.

Auch seitens der AGEF, der Arbeitsgruppe Entwicklung und Fachkräfte im Bereich der Migration und der Entwicklungszusammenarbeit, die sich schwerpunktmäßig mit der Entwicklung und Durchführung von Reintegrationsprogrammen beschäftigt, werden Probleme benannt:

- Aus Sicht der rückkehrenden Fachkräfte wird ein nur geringes Interesse bis hin zu Ablehnung auch bei Durchführungsorganisationen vor Ort bemängelt.
- Ebenso findet oft keine gezielte Einbindung der Rückkehrerpotenziale in die Personalbedarfsplanung der EZ-Organisationen und Projekte statt.
- Es bestehen zu wenig umfassende Informationen über laufende und geplante Projekte der EZ für Rückkehrer in den Heimatländern.
- Stellenangebote für Rückkehrer sind unter dem Qualifikationsniveau und ohne Perspektive (Fahrer, Dolmetscher etc.).
- Es gibt zu wenig Transparenz bei der Vergabe von Kurzaufträgen an lokale Expertinnen und Experten.

*... die Motivation des Wegwanderns von Menschen auf der Suche nach einem besseren Leben macht diese noch nicht zu Wirtschaftsasylanten. Die bisherige strenge Kategorisierung nach politisch, weltanschaulich, religiös Verfolgten und Arbeitsmigranten sollten wir mit Blick auf die Integration viel stärker aufbrechen. Im Bereich der Erwachsenenbildung sollten wir in den Aufnahmeländern viele Schubladen öffnen, denn unter den Flüchtlingen sind genauso viel begabte, talentierte Menschen, ein Humanpotenzial wie bei den sogenannten Arbeitsmigranten.*

### **Wie kann die Erwachsenenbildung die positiven Prozesse unterstützen?**

Die Volkshochschulen haben viel für die Akzeptanz von Integration getan. Wir können heute unverkrampft zugeben, ein Einwanderungsland zu sein, und wir können zugeben, dass wir mehr Integration brauchen, ohne damit einen Sturm der Entrüstung auszulösen. An dieser Schritt für Schritt erfolgten gesellschaftlichen Klimaveränderung, deren Bedeutung nicht hoch genug veranschlagt werden kann, haben die Volkshochschulen an vorderster Stelle mitgewirkt.

Die zahllosen Vorträge, Podiumsdiskussionen, Ausstellungen und Veröffentlichungen, die die Volkshochschulen landauf landab zum Thema Zuwanderung und Integration anbieten, haben im besten Sinne des Wortes aufklärend gewirkt und zur Versachlichung des oft hitzig geführten Diskurses beigetragen. Wir haben derzeit einen 630-Stunden-Sprach- und- Orientierungskurs in Deutschland. Die Bundesregierung hat im nationalen Integrationsplan angekündigt, die Stundenzahl für den Sprachkursanteil zukünftig für einige besondere Zielgruppen (Jugendliche bzw. junge Erwachsene; Eltern; Frauen) auf bis zu 900 zu erhöhen. Das Erlernen der Sprache des Einwanderungslandes ist die Grundbedingung für eine erfolgreiche Eingliederung.

Die Volkshochschulen sind auch im Bereich der berufsbezogenen und außerschulischen Qualifizierung tätig sowie im Bereich der Kommunalverwaltungen, etwa für die interkul-

turelle Qualifizierung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

Übereinstimmend legen die Länder einen besonderen Schwerpunkt auf Bildung und den frühzeitigen Erwerb der deutschen Sprache bereits im Elementarbereich. Gerade Nordrhein-Westfalen ist hier bundesweit Vorreiter. Die möglichst frühzeitige Sprachförderung ist Kernbestandteil unseres „Aktionsplans Integration“.

## **Ein Jahr „Aktionsplan Integration“**

Vor einem Jahr hat die Landesregierung ihren bundesweit beachteten „Aktionsplan Integration“ vorgelegt und sich klare, integrationspolitische Ziele gesetzt. Nordrhein-Westfalen ist damit zum Vorreiter der Integrationspolitik geworden.

Der Aktionsplan mit seinen vielen konkreten Ansätzen macht deutlich, dass Integrationspolitik eine Querschnittsaufgabe der Landesregierung ist. Alle Ressorts wirken an der Umsetzung mit, angefangen vom Schulministerium über das Arbeits- und Sozialministerium und das Wirtschaftsministerium bis hin zum Städtebau- und Innenministerium.

In der Zwischenbilanz können wir sichtbare und messbare Fortschritte bei der Umsetzung unserer Ziele und Ankündigungen feststellen.

Dies sind zum Beispiel die Einführung der Sprachtests bei Kindern im Vorschulalter und die sich anschließende individuelle Sprachförderung, für die das Land ab dem kommenden Kindergartenjahr pro Kind und pro Jahr 340 Euro zahlt.

## **Schlussbemerkungen**

Das Phänomen Migration ist ein globales, das nur durch internationale Kooperation erfolgreich gestaltet und gesteuert werden kann. Stärker als bisher muss der Zusammenhang von Migration und Entwicklung, aber auch von Migration und Integration gesehen werden.

Die Europäische Union ist hierfür sicher **ein** gutes Forum, aber entscheidende Impulse müssen von den einzelnen nationalen Staaten, in einem föderalen System auch von Ländern und Kommunen ausgehen.

Es ist unabdingbar, den Dialog und Partnerschaften mit den Migrantengemeinschaften in Nordrhein-Westfalen zu suchen und gemeinsame Projekte in NRW, aber auch in den Herkunftsländern, anzupacken.

Ebenso wichtig ist der Expertendialog, wie hier bei der heutigen Veranstaltung des DVV. Deshalb danke ich aufrichtig für die Einladung und hoffe, dass diese Art von Veranstaltungen in Zukunft öfter stattfinden wird.

# Erfahrungen von re-migrierten Fachkräften in Afghanistan

Aslam Nassimi

In der Hoffnung, das eigene Schicksal zum Besseren zu wenden, haben Menschen sich seit jeher aufgemacht, die Orte zu verlassen, an denen sie keine Zukunft für sich sehen: die Geschichte der Menschheit ist die Geschichte der Völkerwanderung.

Heute sind nach den Schätzungen der Internationalen Organisation für Migration (IOM) über 180 Millionen Menschen unterwegs, um vor Armut und Perspektivlosigkeit, vor Krieg und Gewalt oder vor verheerenden Naturkatastrophen zu fliehen.

Auch in Afghanistan war die Situation in den letzten drei Jahrzehnten wegen der Kriege und Bürgerkriege so schlecht, dass sich unzählige Afghan/innen gezwungen sahen, ihre Heimat zu verlassen, um in Nachbarländern und anderen Ländern in Europa, Amerika und Australien Zuflucht zu suchen.

Seit dem Eingreifen der internationalen Gemeinschaft in Afghanistan in 2001 haben sich positive Entwicklungen für das Land gezeigt. Insbesondere die Bedingungen für Frauen haben sich erheblich verbessert. Frauen haben Zugang zu Bildung und können damit den Grundstein für ein selbst bestimmtes Leben setzen. Die Zahl der Schülerinnen und Schüler hat sich in den letzten Jahren auf 6,5 Millionen erhöht. Hiervon profitieren vor allem die jungen Mädchen, da ihnen während des Taliban-Regimes Zugang zu Bildung verwehrt wurde. Fortschritte sind auch in der medizinischen Versorgung, dem Aufbau der Polizei, in der Armee und beim Wachstum der Wirtschaft zu erkennen.

Trotz der positiven Entwicklungen in Afghanistan herrscht seit geraumer Zeit Unsicherheit. Gewalt, Armut und Hoffnungslosigkeit nehmen in den ländlichen Regionen zu.

## Rückkehrerproblematik

Es gibt verschiedene Rückkehrförderprogramme, die von der UNO, der EU, aber auch von der deutschen Regierung bzw. den Bundesländern finanziert werden.

IOM bietet auch ein Reintegrationsprogramm (RANA) an, das von der EU finanziert wird und zudem auch Deutschland einen entsprechenden finanziellen Beitrag leistet. Neben der Organisation der Reise und Übernahme der Transportkosten zu den Heimatregionen vom Kabuler Flughafen aus, werden befristete und kostenlose Unterkunftsmöglichkeiten angeboten und eine medizinische Erstversorgung vorgenommen. Daneben werden Ausbildungs- und Arbeitsmöglichkeiten angeboten, für die zum Teil die Kosten ganz über-



nommen bzw. Lohnkostenzuschüsse bezahlt werden. Die IOM bietet Computertraining an, Englisch-Kurse, Kurse zu kaufmännischen Grundlagen bis hin zu Handwerksausbildungen, wie z. B. Tischler, Elektriker, Maler usw. Für schulpflichtige Kinder werden Förderkurse angeboten, die die sprachlichen Fähigkeiten verbessern und somit die Integration in den normalen Schulbetrieb erleichtern sollen. Das Programm bietet auch die Möglichkeit, sich in Afghanistan selbständig zu machen und gewährt dafür finanzielle Hilfe.

IOM führt auch für beruflich hochqualifizierte Rückkehrerinnen und Rückkehrer aus den EU-Staaten ein Programm durch, das aber in erster Linie dazu gedacht ist, die öffentliche Verwaltung Afghanistans aufzubauen.

Daneben gibt es ein Reintegrationsprogramm der Arbeitsgruppe Entwicklung und Fachkräfte (AGEF), das vom Bund getragen wird und in Afghanistan den Rückkehrer/innen Ausbildungs- und Arbeitsmöglichkeiten anbietet und auch finanzielle Hilfe gewährt, um sich selbständig machen zu können.

In Deutschland leben ca. 80 Tausend Afghan/innen. Viele haben die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten. Es sollen ca. 16 Tausend Afghan/innen in Deutschland leben, die kein dauerhaftes Bleiberecht genießen und damit rechnen müssen, wieder in ihre Heimat zurückkehren zu müssen. Die Zahl derer, die bisher aus Deutschland nach Afghanistan zurückgekehrt sind, lässt sich nicht eindeutig beziffern. Obwohl die meisten von ihnen mit Hilfe von Organisationen in ihre Heimat zurückgekehrt sind, gibt es aber auch solche, die auf eigene Faust und ohne jegliche Unterstützung nach Afghanistan gekommen sind.

Mit der Hilfe von IOM sind bisher seit Beginn der verschiedenen Programme im März 2002 ca. 330 Personen nach Afghanistan zurückgekehrt. Über die Rückkehrerzahlen von AGEF liegen mir keine Angaben vor.

Die afghanische Regierung ist sehr daran interessiert, dass Afghan/innen aus dem Ausland wieder in ihre Heimat zurückkehren. Diese verfügen in den überwiegenden Fällen über eine gute Berufsausbildung und sind häufig auch Akademiker. Das Land ist in der Entwicklungsphase insbesondere daran interessiert, Afghan/innen mit Erfahrungen im westlichen Ausland zum Aufbau des öffentlichen Lebens aber auch zum Aufbau der Wirt-



Deutschabteilung der Universität Kabul

Aslam Nassimi

schaft für Afghanistan zu gewinnen, da durch die langjährigen Kriegsereignisse viele dieser Kenntnisse bei den hier lebenden Afghanen verloren gegangen sind.

### **Eigene Erfahrung**

Ich selbst lebte 24 Jahre lang in Deutschland, wo ich an der Universität Duisburg-Essen als wissenschaftlicher Mitarbeiter tätig war. Nach der Wende war ich im Auftrag der Universität zum ersten Mal nach 22 Jahren wieder in Kabul und sollte mir dort ein Bild von meinem ehemaligen Arbeitsplatz, nämlich der Universität Kabul, Fakultät für Sprachen und Literatur, Deutschabteilung, machen. Diese Abteilung war 1961 gegründet worden und bildete Lehrkräfte für das Fach Deutsch sowie Dolmetscher/Übersetzer für die deutsche Sprache aus. Natürlich war das Bild, das ich vor meinen Augen sah, nicht die damalige Universität. Die Universität war größtenteils beschädigt, es gab weder Stühle noch Tische in den Klassenräumen. Die Universität lag während der Bürgerkriege genau zwischen zwei gegnerischen Fronten. Die ehemaligen Kolleginnen und Kollegen haben von Grausamkeiten in diesen drei Jahrzehnten erzählt. Die Deutschabteilung befand sich in einem sehr schlechten Zustand. Nach meiner Rückkehr nach Deutschland habe ich versucht, eine Kooperation zwischen der Universität Kabul und Duisburg-Essen zu Stande zu bringen. Die Kooperation begann im Jahre 2003 und läuft weiter. Es kommen Studierende für Sprachkursaufenthalte und Semesterstipendiaten. 2005 bin ich endgültig nach Afghanistan zurückgekehrt und leiste hier meinen Beitrag zum Wiederaufbau der Abteilung. Die deutsche Sprache genießt in Afghanistan neben Englisch einen guten Ruf.

### **Ohne Bildung sind Zukunft und Freiheit undenkbar**

Die Wiederaufbaugeneration der heute 18- bis 30-jährigen Frauen und Männer, die jetzt die demokratische und wirtschaftliche Entwicklung Afghanistans tragen, haben eine enormen Nachholbedarf an zielgruppenspezifischen Bildungsmaßnahmen.

Der mangelhafte Bildungs- und Ausbildungsstand der Bevölkerung sowie die geringe Erfahrung mit demokratischen Strukturen ist ein großes Hindernis für die Demokratisierung und hindert in erheblichem Umfang den Wiederaufbau des Landes.

Angela Jain

# **Binnenwanderung: Haltefaktoren und Motive für die (Rück-) Wanderung nach Ostdeutschland**

## **Hintergrund**

Vor dem Hintergrund der Bevölkerungsentwicklung in Ostdeutschland, insbesondere bezogen auf Abwanderung, Fachkräftemangel und Alterung, spielt die Bildungslandschaft eine wichtige Rolle, um als Haltefaktor oder als Motiv für eine (Rück-) Wanderungsentcheidung zu wirken.

Die Abwanderung aus Ostdeutschland, insbesondere der jüngeren Generation, wird zumeist als Problem thematisiert. Doch zu allen Zeiten und weltweit gab es immer Wanderungen, und auch heute gehen junge Menschen im Osten nicht häufiger auf Wanderschaft als im Westen. Allein, es fehlt der Gegenstrom; es gibt zu wenig Zuwanderer/innen, – vor allem Frauen – die von ostdeutschen Städten angezogen werden. Die Bedeutung der Rückwanderung für Ostdeutschland ist in diesem Zusammenhang noch kaum erkannt worden, obwohl sie schon jetzt einen nicht zu vernachlässigenden Anteil der Zuzüge in ostdeutsche Regionen ausmacht. Der Migrationsstrom der Personen, die von den alten in die neuen Länder wandern ist durchaus groß, auch wenn ihm weder von der Wissenschaft noch von den Medien viel Aufmerksamkeit geschenkt wird. Zwischen 1989 und 2001 zogen 2.882.700 Menschen aus Ost- nach Westdeutschland, in umgekehrter Richtung waren es 1.518.200 (vgl. Beck 2004).

Untersuchungen zeigen eine große Rückkehrbereitschaft aus Ostdeutschland abgewandelter Menschen (vgl. z. B. Zukunftschancen 2004). So macht die Rückwanderung einen beträchtlichen Anteil der Zuzüge in ostdeutsche Regionen aus: Beck (2004) zufolge sind etwa 50% der Zuwander/innen nach Ostdeutschland Remigrant/innen. Will man Binnenwanderung in Zukunft fördern, muss man mehr über die Wanderungsmotive der West-Ost-Wander/innen wissen. In den Nachwendejahren waren für einen Großteil der Zugezogenen berufliche Motivationen ausschlaggebend – insbesondere Beamt/innen, Politiker/innen, Wissenschaftler/innen und Manager/innen kamen für den „Aufbau Ost“ in die neuen Länder (vgl. z. B. Hansch 1993 sowie Roesler 2003). Die Migrationsmotive der heutigen West-Ost-Wandernden sind wesentlich unbekannter. Studien machen deutlich, dass neben fehlenden Arbeitsplätzen auch häufig die Bildungsmöglichkeiten nicht attraktiv genug sind und die Abwanderung aus diesem Grund heraus erfolgt. Aus welchen

Gründen aber kommen die jungen Menschen zurück oder wandern zu? Bei der Rückwanderung spielen Heimatverbundenheit und soziale Netzwerke eine zentrale Rolle. Bei der Zuwanderung ist es, wie nachfolgend aufgezeigt wird, auch die Bildungslandschaft, die für den Zuzug junger Menschen ausschlaggebend ist.

## **Bildung als Motiv für (Rück-) Wanderung**

Ziel mehrerer Forschungsprojekte zur Migration in Ostdeutschland, z. B. „Rückwanderung als dynamischer Faktor für ostdeutsche Städte“ und „Bevölkerungsmagnet Hochschule“ war und ist es, Haltefaktoren zu identifizieren und Motive für eine Zu- und Rückwanderung zu analysieren (siehe [www.menschen-fuer-ostdeutschland.de](http://www.menschen-fuer-ostdeutschland.de)). Dabei geht es um Fragen wie: An welche Netzwerke knüpfen ggf. Rückkehrende im Vorfeld ihrer Rückwanderung an? Was haben Zu- und Rückwandernde im Gepäck: berufliche Qualifikationen, Familie, Kapital oder Eigentum, Erfahrungen, Kontaktnetzwerke. Die Ergebnisse einer Befragung von Rück- und Zuwanderern nach Sachsen-Anhalt<sup>1</sup> zeigen deutlich, dass nicht Arbeit und Einkommen allein ausschlaggebend für eine Wanderungsentscheidung sind. Allerdings sind Perspektiven hinsichtlich beruflicher und persönlicher Entfaltungsmöglichkeiten sowie Bildungsmöglichkeiten wichtige Einflussfaktoren.

Die Altersstruktur bei der Zuwanderung unterscheidet sich deutlich von der bei der Rückwanderung. Es gibt hier einen klaren Schwerpunkt bei den Altersgruppen zwischen 20 und 29 Jahren. Eine Zuwanderung von Personen über 40 Jahren in die Untersuchungsregion Magdeburg findet nur in geringem Maße statt. Die Altersstruktur der Rückwanderung zeigt zwei Schwerpunkte: Die größte Gruppe der Rückkehrenden ist ebenfalls zwischen 25 und 29 Jahren alt. Daneben gibt es eine relativ große Gruppe so genannter „Altersrückwanderer/innen“, die über 60 Jahre alt sind. In den Jahrgangsstufen 25 bis 39 Jahre wandern im Vergleich mehr Frauen in ihre alte Heimat. Studierende bildeten der Untersuchung zufolge die größte Gruppe von Rück- und Zuwanderern (Dienel et al. 2006a). Viele von ihnen sind für die Absolvierung einer Ausbildung abgewandert, entschließen sich aber dann, sich durch ein Studium weiter zu qualifizieren. Dafür kommen sie wieder in die Heimat zurück. Zielregionen bei der Bildungsmigration und beim Eintritt in den Arbeitsmarkt in der Altersgruppe der 18–30-Jährigen sind zumeist Kernstädte (Mai 2004). Dies zeigt auch ein Vergleich der Bevölkerungsentwicklung in Städten und im eher ländlichen Raum (Empirica 2006). Die Entscheidung, dann auch längerfristig zu

---

1 Zur Datenerhebung wurde im Frühjahr 2006 eine standardisierte telefonische Befragung von Zuwander/innen und Rückkehrer/innen nach Magdeburg (Sachsen-Anhalt) durchgeführt. In einer Vollerhebung wurden alle Personen kontaktiert, die in den Jahren 2003 und 2004 aus einem anderen Bundesland nach Magdeburg zugezogen waren (Einwohner-Meldeamt). Die Grundgesamtheit bestand aus 3.416 Personen.

bleiben hängt – wie zu erwarten – in erster Linie von den Arbeitsperspektiven ab (über 70%). Insbesondere bei den Zuwander/innen steht ganz oben auf der Prioritätenliste der Bleibemotive aber auch die künftige Entwicklung der Stadt. Hier zeigt sich, dass die Attraktivität einer Stadt – vor allem für Zuwanderung – nicht allein von Arbeitsplätzen abhängig ist, sondern beispielsweise auch Freizeitmöglichkeiten, Kinderbetreuungs- und Bildungsmöglichkeiten eine wichtige Rolle spielen (siehe Tabelle 1). Für die Rückkehrenden steht an Platz zwei die Zufriedenheit der Familie mit dem Leben in der Stadt, dies gilt vor allem für die Frauen. Männlichen Rückwanderern ist dagegen die künftige Entwicklung der Stadt wichtiger (Dienel et al. 2006 a).

**Tabelle 1: Bleibewunsch in Abhängigkeit von ...**

	ZW weiblich	ZW männlich	RW weiblich	RW männlich
Jobchancen für mich	75,8%	72%	65,4%	70,5%
Jobchancen für Partner	57,7%	36,8%	36,5%	28,3%
Freunde finden	11,3%	11,9%	3,8%	5,0%
Partner finden	8,1%	5,9%	9,6%	13,3%
Zufriedene Familie	28,2%	33,9%	40,4%	31,7%
Entwicklung der Stadt MD	37,1%	31,4%	23,1%	33,3%
Bildungsmöglichkeiten	25,8%	24,6%	13,5%	20,0%
Freizeitmöglichkeiten	29,8%	30,5%	15,4%	18,3%
Kinderbetreuungsmöglichkeiten	27,4%	26,3%	19,2%	23,3%

Quelle: eigene Erhebung (ZW = Zuwanderer, RW = Rückwanderer)

Soll also eine zuwanderungsfreundliche Politik verfolgt werden, so sollten Perspektiven hinsichtlich beruflicher sowie persönlicher Entfaltungsmöglichkeiten vorhanden sein, damit eine (Rück-) Wanderung in Erwägung gezogen wird (Dienel et al. 2005). Hier spielt auch die Bildung eine wichtige Rolle, sowohl im Hinblick auf Schulen als Voraussetzung für den Zuzug von Familien als auch hinsichtlich beruflicher und privater (Weiter-) Bildungsmöglichkeiten.

Bei Betrachtung der Berufstätigen unter den Zuwanderern haben drei Viertel Abitur und zwei Drittel einen Hochschulabschluss. Bei den berufstätigen Rückwanderern hat die Hälfte Abitur und knapp ein Drittel einen Hochschulabschluss. Die meisten Rückwanderer (ca. 49%) haben eine berufliche Ausbildung als höchsten Berufsabschluss; viele von ihnen haben aber auf dem zweiten Bildungsweg ein Studium z. B. im Gesundheitswesen aufgenommen. An diesen Zahlen kann, bezogen auf die Zuwanderer, die hohe Mobilität von Hochqualifizierten nachvollzogen werden. Bei den Rückwanderern ist auch der große Teil mit Berufsausbildung als mobil zu bezeichnen. Außerdem ist ein großer Bedarf an Weiterqualifizierungsangeboten im Anschluss an die Berufsausbildung erkennbar.

## Schlussfolgerungen

Bei Berücksichtigung der angeführten Gründe und Motive für Wanderung und bei Betrachtung unterschiedlicher Gruppen lässt sich feststellen, dass der wirkungsvollste Ansatz zur Gewinnung von hoch qualifizierten Arbeitskräften für ostdeutsche Städte die gezielte Ansprache von Studierenden ist. Es ist jedoch zu bedenken, dass sowohl für diese Gruppe als auch für die Gruppe der Älteren – meist Rückwanderer, die im Laufe ihrer „Wanderschaft“ über viele Jahre lang Erfahrungen gesammelt haben – auch (Weiter-)Bildungsangebote unerlässlich sind. Denn diese Menschen sind interessiert, weltoffen und haben den Anspruch an ein lebenslanges Lernen.

Als politische Handlungsstrategie lässt sich auf Grundlage der Untersuchungen und Erkenntnisse demnach für den Bildungsbereich vor allem eine Stärkung von Hochschulstandorten sowie die Verbesserung und Förderung von Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten fordern. Um sich hier zu profilieren, ist nicht nur im Hochschulbereich sondern auch im Bereich der Erwachsenenbildung eine thematische Clusterbildung möglich und sinnvoll, um auf diese Weise Kompetenzen aufbauen und auch entsprechend kompetentes Lehrpersonal anlocken zu können. Eine internationale Vergleichsstudie über Irland (Limerick) zeigt: Viele Unternehmen am Standort nutzen das Angebot der Universität, als registrierte Mitglieder der „*Business & Technical Information Service Unit*“ Zugang zu allen Informationsquellen der Hochschule, insbesondere der modernen Bibliothek, zu haben. Zudem bietet ein eigenes Departement für Erwachsenenbildung Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Limericker Unternehmen die Möglichkeit zu lebenslangem Lernen. Aber auch spezielle Kurse und Trainings können von den Unternehmen mit der Universität vereinbart werden (Dienel, H.-L. 2006b). Das Beispiel der gezielten Einflussnahme auf die Bildungslandschaft zeigt, dass sich die Limerickregion unter dem Einfluss der Hochschule in nur wenigen Jahren von einer agrarisch geprägten Region in eine moderne Industrie- und Dienstleistungsregion von internationalem Rang gewandelt hat.

Um den so miteinander verzahnten Angeboten eine dauerhafte Perspektive zu verleihen und auch um die Öffentlichkeitswirksamkeit weiter zu erhöhen, sollten sich Bildungseinrichtungen nicht nur um die inhaltliche Ausgestaltung, sondern auch um die sozialen Netzwerke ihrer Absolvent/innen kümmern. So haben sogenannte „*Alumni-Netzwerke*“ weltweit ein großes Identifikationspotenzial, sie tragen aber auch zur Kontaktpflege (untereinander und mit der Einrichtung) sowie zur Werbung von neuen Mitgliedern bei und sind darüber oft Impulsgeber für neue Ideen.

Bisher kaum betrachtet, jedoch unerlässlich ist in diesem Zusammenhang die Entwicklung von attraktiven Angeboten für Frauen und junge Eltern. Dies umfasst neben Ausbildungs- und Studienangeboten auch Erwachsenenbildung (Fort- und Weiterbildungsangebote), z. B. zur Förderung des beruflichen (Wieder-)Einstiegs. Zu beachten sind hierbei neben einer baby- und kinderfreundlichen Infrastruktur auch familienfreundliche Rahmenbedingungen in Studienplänen und Prüfungsordnungen. Die Möglichkeit zur Weiterbil-

derung während des Erziehungsurlaubs an der BTU Cottbus sowie spezielle Wiedereinstiegsstipendien insbesondere für Promovierende an der TU Ilmenau und der Universität Jena sind hier als Beispiele zu nennen (Dienel, H.-L. 2006 b).

In den Bereichen Familienfreundlichkeit, (Weiter-) Bildung und Mitwirkungsangebote im Bereich des gesellschaftlichen Engagements werden insgesamt



Bildunterschrift

große Potenziale gesehen, welche die Bindung an eine Region stärken und ihre Attraktivität erhöhen können. Hieraus können tragfähige und dauerhafte soziale Netzwerke entstehen, die zum einen Haltefaktoren für die Bevölkerung vor Ort darstellen und zum anderen auf Abgewanderte und Zuwanderungswillige eine Anziehungskraft ausüben können. Für die Erwachsenenbildung bietet sich als Maßnahme insbesondere an, Hochschulen auch als Weiterbildungszentren zu etablieren und zu nutzen, um so positiv auf Kultur und Bildung der Region einzuwirken.

## Literatur

- Beck, G.** (2004). *Wandern gegen den Strom: West-Ost-Migration in Deutschland*. In: Frank Swiaczny und Sonja Haug (Hrsg.): *Bevölkerungsgeographische Forschung zur Migration und Integration. Materialien zur Bevölkerungswissenschaft*, Heft 112. Wiesbaden.
- Dienel, C.; Jain, A.; Schmithals, J., Thies, S.** (2005). *Analytischer Literaturbericht: Rückwanderung als dynamischer Faktor für ostdeutsche Städte*. URL: [http://www.uni-leipzig.de/~medienwi/studie/portal/studie\\_download.htm](http://www.uni-leipzig.de/~medienwi/studie/portal/studie_download.htm) (Stand: September 2006).
- Dienel, H.-L.; Jain, A.; Schmithals, J., Thies, S.** (2006 a). *Abschlussbericht „Rückwanderung als dynamischer Faktor für ostdeutsche Städte“*. Berlin.
- Dienel, H.-L.; Blanckenburg, C.; Lesske, L.; Reul, F.** (2006 b). *Abschlussbericht „Implementierung familienfreundlicher Maßnahmen und Strategien in ostdeutschen Modellregionen mit stark rückläufiger Bevölkerungszahl: Hochschulen als Katalysator regionaler Entwicklung in Ostdeutschland.“* Berlin.

**Empirica Institut** (2006). *Zuwanderung nach Sachsen-Anhalt* (unveröffentlichter Bericht im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit des Landes Sachsen-Anhalt). Berlin.

**Hansch, W.** (1993). *Wanderungen aus den alten Bundesländern in die Region Berlin/Brandenburg*. In: Deutschland Archiv 26, 3: S. 286–296.

**Jain, A./ Schmithals, J.** (2007). *Motive für die Wanderung von West nach Ostdeutschland und Rückkehrtypen*. Mitteilungen der Deutschen Gesellschaft für Demographie e.V. – Berlin 2007, Nr. 11.

**Mai, R.** (2004). *Altersselektivität und regionalpolitische Konsequenzen der Abwanderung aus Ostdeutschland*. <http://www.schrumpfende-stadt.de> (3. 5. 2004).

**Roesler, J.** (2003). „Abgehauen“. *Innerdeutsche Wanderungen in den fünfziger und neunziger Jahren und deren Motive*. In: Deutschland Archiv 36, 4: S. 562–574.

**Zukunftschancen** (2004). „*Zukunftschancen junger Frauen in Sachsen-Anhalt. Zukunftschancen junger Familien in Sachsen-Anhalt.*“ Abschlussbericht. November 2004. <http://www.menschen-fuer-sachsen-anhalt.de>



UF BILDUNG IM KONTEXT VON MIGRATION UND INTEGRATION | THE RIGHT TO EDUCATION IN THE  
ONTEXT OF MIGRATION AND INTEGRATION | DAS MENSCHENRECHT AUF BILDUNG IM KONTEXT VO  
MIGRATION UND INTEGRATION | THE RIGHT TO EDUCATION IN THE CONTEXT OF MIGRATION AND INT  
RATION | DAS MENSCHENRECHT AUF BILDUNG IM KONTEXT VON MIGRATION UND INTEGRATION | TH  
IGHT TO EDUCATION IN THE CONTEXT OF MIGRATION AND INTEGRATION | DAS MENSCHENRECHT AU  
ILDUNG IM KONTEXT VON MIGRATION UND INTEGRATION | THE RIGHT TO EDUCATION IN THE CONTE  
F MIGRATION AND INTEGRATION | DAS MENSCHENRECHT AUF BILDUNG IM KONTEXT VON MIGRATIO  
ND INTEGRATION | THE RIGHT TO EDUCATION IN THE CONTEXT OF MIGRATION AND INTEGRATION  
AS MENSCHENRECHT AUF BILDUNG TION UND INTEGRATION | THE RIGHT T  
UCATION IN THE CONTEXT OF MI IN | DAS MENSCHENRECHT AUF BILDUN  
M KONTEXT VON MIGRATION UND TO EDUCATION IN THE CONTEXT OF M  
RATION AND INTEGRATION | DAS MENSCHENRECHT AUF BILDUNG IM KONTEXT VON MIGRATION UN  
TEGRATION | THE RIGHT TO EDUCATION IN THE CONTEXT OF MIGRATION AND INTEGRATION | DA  
MENSCHENRECHT AUF BILDUNG IM KONTEXT VON MIGRATION UND INTEGRATION | THE RIGHT TO E  
CATION IN THE CONTEXT OF MIGRATION AND INTEGRATION | DAS MENSCHENRECHT AUF BILDUN  
M KONTEXT VON MIGRATION UND INTEGRATION | THE RIGHT TO EDUCATION IN THE CONTEXT OF M  
RATION AND INTEGRATION | DAS MENSCHENRECHT AUF BILDUNG IM KONTEXT VON MIGRATION UN  
TEGRATION | THE RIGHT TO EDUCATION IN THE CONTEXT OF MIGRATION AND INTEGRATION | DA  
MENSCHENRECHT AUF BILDUNG IM KONTEXT VON MIGRATION UND INTEGRATION | THE RIGHT TO E  
CATION IN THE CONTEXT OF MIGRATION AND INTEGRATION | DAS MENSCHENRECHT AUF BILDUN  
M KONTEXT VON MIGRATION UND INTEGRATION | THE RIGHT TO EDUCATION IN THE CONTEXT OF M  
RATION AND INTEGRATION | DAS MENSCHENRECHT AUF BILDUNG IM KONTEXT VON MIGRATION UN  
TEGRATION | THE RIGHT TO EDUCATION IN THE CONTEXT OF MIGRATION AND INTEGRATION | DA  
MENSCHENRECHT AUF BILDUNG IM KONTEXT VON MIGRATION UND INTEGRATION | THE RIGHT TO E  
CATION IN THE CONTEXT OF MIGRATION AND INTEGRATION | DAS MENSCHENRECHT AUF BILDUN  
M KONTEXT VON MIGRATION UND INTEGRATION | THE RIGHT TO EDUCATION IN THE CONTEXT OF M  
RATION AND INTEGRATION | DAS MENSCHENRECHT AUF BILDUNG IM KONTEXT VON MIGRATION UN  
TEGRATION | THE RIGHT TO EDUCATION IN THE CONTEXT OF MIGRATION AND INTEGRATION | DA  
MENSCHENRECHT AUF BILDUNG IM KONTEXT VON MIGRATION UND INTEGRATION | THE RIGHT TO E  
CATION IN THE CONTEXT OF MIGRATION AND INTEGRATION | DAS MENSCHENRECHT AUF BILDUN  
M KONTEXT VON MIGRATION UND INTEGRATION | THE RIGHT TO EDUCATION IN THE CONTEXT OF M

**Annexes**

**Anhänge**

# Conference Statement and Report

More than two hundred participants from some fifty countries came together in Bonn from 15 to 16 November 2007 to share information and search for future ways to cooperate more closely through adult education in the complex and diverse field of migration and integration. The main aim was to create a forum for the exchange of ideas and experiences about the challenges posed by migration to European and international cooperation in the field of adult education, about their contribution to the development of civil societies, and about the process of integration in countries of immigration.<sup>1</sup>

## Organisers and Conference Context

The conference had as its main partners the International Council for Adult Education (ICAE), the European Association for the Education of Adults (EAEA), and the German Adult Education Association (DVV), representing the global, European and national dimensions. The conference benefited from a wide range of sponsors, including German Ministries, and more especially TELC, the European Language Certificates company. The *Deutsche Welle* served as media partner. The conference was jointly planned and organized by *dvv international*.

Participants were drawn from a wide range of professional associations, non-governmental and community-based organisations, government, and universities. Aspects of gender mainstreaming were strongly featured in the different thematic keynotes, forums, and workshops.

International participants particularly welcomed information on recent developments in adult education and integration policy and practice in Germany, covering a broad spectrum of social, cultural and educational issues. This led to the realisation that we all have to learn from each other: European and German participants also learnt much from the global perspectives introduced by colleagues from African, Asian and Latin American countries.

The presentation of different approaches to education in international cooperation was intended to help change perceptions – so that migration is seen more as an opportunity than as a threat. As the Global Commission on International Migration has put it: it is a transnational phenomenon, and migration and integration must be regarded as two sides of the same coin. The impact of this on development aid and cooperation needs to be explored further.

---

1 First published in *Adult Education and Development*, number 70

## The Right to Learn

Today's learning societies need lifelong learning, and they need structures to support informal, non-formal and formal learning, education and training throughout the life span, for children, younger and older adults. The diversity of adult education cultures in the different countries and regions was recognised, and intercultural approaches to learning were discussed.

Participants analysed experiences in language learning in great detail. This was seen as a key to integration and participation. The assessment and testing of language competences was looked at as a criterion for immigration. Are the number and diversity of languages spoken by immigrants a potential or a threat? What can adult education do to enhance multilingual societies? And what can adult education do to open up receiving societies in intercultural terms?

A second forum considered the right to education, learning and training as a foundation for equal rights for migrants in integration and participation. The recognition of migrants' formal and non-formal qualifications in the host countries, and their further upgrading through lifelong learning for all, are of great importance. How can host countries acknowledge diversity and create space for political participation by people with a migrant background? How can access, availability, acceptability and adaptability of education be guaranteed, especially for vulnerable and silent groups such as migrant women and young refugees?

The forum on migration and development looked at the educational needs of migrants. What can adult education do before emigration, and after arrival in the new country? How can activities include all family members? Who are the important actors in this process? As one of the key aspects, the discussion centred around issues of "brain drain", "brain gain", and "brain circulation" – who gains from migration? On the other hand, there is clear evidence that the money transferred by migrants to their home countries exceeds the flow of development aid in many countries. Finally, in this forum, the educational needs created by internal migration were analysed.

## The Way Ahead

In planning and implementing this event, the organisers took account of recent and forthcoming meetings of adult educators such as the DVV Berlin Convention "Learn Something New – Shape the Future – Bring People Together" in May 2006, the ICAE World Assembly on "Adults' Right to Learn: Convergence, Solidarity and Action" in January 2007, and the EAEA conference on "Equal Opportunities for All – the Value of Adult Learning Promoting Equality" in December 2007. Additionally, they saw the conference as preparation for a major forthcoming event: the UNESCO International Conference on Adult Education, CONFINTEA VI, in 2009 in Brazil. Regional preparatory conferences are already

planned for 2008, where issues of adult education in migration and integration will play an important role. ICAE, EAEA and DVV, and the participants in this conference on migration and integration, will endeavour to ensure that the pressing and urgent issues of poverty reduction and social inclusion – and the crucial role adult education has to play in all these areas through civic education, skills training, literacy and basic education – are treated with more professionalism and solidarity in the future. The conference strengthened the foundations for these activities. It increased capacities and the motivation of the participants to become further involved – and to involve others.

ICAE Public Paper

## CONFINTEA VI: Key Issues at Stake

Following a large consultation among its members and networks, the International Council for Adult Education (ICAE) proposes four themes as key areas of debate and decision on adult learning and education (ALE) during the coming CONFINTEA VI Conference in Belem, Brazil in May 2009 and the preparatory meetings to be held in each world region. These are offered in a spirit of dialogue with governments, international agencies and non-governmental organisations (NGOs).<sup>1</sup>

The four themes are:

1. Poverty and growing economic social and cultural inequality – an important background for work-oriented adult learning and education.
2. The right of migrant women and men to education and learning. Fundamental tenets of this theme are that there are no illegal migrant people, only people without papers, and that above all, refugees have a right to survive and reconstruct their lives.
3. The priority of adult education, including literacy, as both part of the Education For All (EFA) goals and a critical tool for reaching them. Equally, adult education is a central but invisible component of the Millennium Development Goals and is indispensable to all strategies for achieving them.
4. The need for new policy and legislation to ensure the right to learn without discrimination based on age, gender, race, ethnicity, class, sexual orientation, religion and disabilities and national status, and for their real implementation where a critical test of truth will be the concrete financial allocation. Policies and legislation (including measures to address discrimination in all these areas) are prerequisites for achieving this but implementation of the right to education will be dependent on securing sufficient resources, including funding. This will be the ultimate test of governmental commitment.

To these ends, legitimate international monitoring mechanisms are absolutely necessary.

### Poverty, Economic Inequality and Adult Learning and Education

Poverty and social exclusion cannot be dissociated from the structural inequalities reflected in and reinforced by the uneven distribution of work-related learning education activities, either of vocational education and training or of provision for life skills development.

---

1 This article is a reprint from *Convergence*, Volume XL (3–4) 2007, pp.11

Unequal participation in organised adult and non-formal education, especially by economically marginalised people, must be a priority for the deliberations of CONFINTEA VI. The Conference should recognise the interdependence of learning for work, learning for individual and collective empowerment, and learning for social justice.

At stake are the learning and education rights of people excluded from significant initial education, of older people, of members of minority groups and indigenous peoples, of asylum seekers or refugees and adults with learning difficulties and disabilities, amongst others. Women and men who work in the formal economy require decent, sustainable work and opportunities to continue to learn and improve their skills as well as the possibility to improve their qualifications and protect or enhance their chances to earn a living and gain satisfaction from their work.

The demand of people in the informal agricultural or craft economy for non-formal education and training is not less urgent. Women and men working in the informal economy have an equal right to access to skills and knowledge in order to improve their chances of securing a livelihood and of progressing economically, socially and educationally.

The majority of workers with low or no remuneration for their labour are women. They are active in the informal economy in great numbers and, at present, are becoming heads of households. Women are a priority population for the development of policies around decent work, social security, education and development. Strategies for achieving this must take account of the impact of unpaid, "invisible" and domestic work (the care economy) on the capacity of women to engage with learning activities which are designed to reduce both economic inequalities and restrictions in employment opportunities.

A successful strategy to solve the current food crisis has to include strong agricultural extension and literacy provision in rural areas on all continents.

CONFINTEA VI will need to address, in both the formal and informal economy, gender bias in access to basic education and adult learning in general organised education and training, as demonstrated in the *Global Monitoring Reports* (GMR) of UNESCO on EFA. Similarly, in the workplace, discrimination in work-related learning opportunities is taking place. Analyses should also take account of the impact of the under-representation of women in status categories and networks where learning provision is provided more frequently.

A key strategy for equitable development in work-related adult learning in order to reduce economic inequality is a learner-led approach, recognising the diversity of populations, a valuing of their lifestyles and their multidimensional learning aspirations.

The Conference must consider the influence of gendered curricula on the aspirations and work patterns of both men and women, and be mindful of the potential to reinforce rather than challenge gender stereotypes.

Finally, adult learning responses to poverty, including economic inequalities, must be supported by, and linked to, interdisciplinary, cross-governmental action in other areas

such as childcare, health, justice, civil society, housing, and the environment. For example, the right to education and lifelong learning (particularly literacy), in order to work, cannot be separated from economic policies, agrarian and land reforms, sustainable production and sustainable consumption as key elements in adult education programmes linked to quality of environment and quality of life.

Presently, the global food crisis is the absolute priority to be faced, since it threatens the most basic need which concerns the biological survival of millions of people, particularly in poor countries. Adult education must provide appropriate information and education to face this vital problem which especially affects women and children.

### **The Education and Learning Rights of Migrant Women and Men**

Migration is a global phenomenon, whether north-south, east-west, southsouth or within countries. There are no illegal migrant people, but people without papers. Similarly, the educational rights for millions of refugees are essential if they are to survive and reconstruct their lives. We are all world citizens covered by the *Universal Declaration of Human Rights* stating that not only registered citizens but all human beings have the right to education.

The social demand for adult learning is reciprocal. First, there is the right of migrants to language education, to vocational education and training, to citizenship education, and to benefit from the general provision of learning opportunities, to employer-supported training, and to recognition and validation of past experience, learning and qualifications. Education also entails learning for receiving communities, for local leaders, service providers, trades unions, and the general public. Programmes should cultivate the skills, understanding and knowledge needed to address issues arising from migration and migrants, and include education in human rights – all cultures are worthy of respect but some cultural practices are oppressive.

Migration offers unique opportunities for multicultural and intercultural education. That requires safe, local spaces for mutual learning. However, migration is hazardous and education strategies also need to contend with such global issues as the rise of trafficking in women.

The financial support of diasporas to their communities of origin should be recognised in Official Development Assistance (ODA). Moreover, the issue of financial compensation for nations drained of skills and expertise should be addressed.

### **The Absolute Priority of Adult Literacy**

The well-documented deficiency in the implementation of the EFA objective on adult literacy is a global disgrace. And this in spite of well-substantiated evidence on the contribu-

tion of adult literacy to quality of life, to school achievement of children through parental education, to increase of agricultural productivity and food production, to the conflict-resolving capacity of communities, to basic skill improvement in the workplace as required by industrial development, to efficient delivery of universal healthcare, and so on.

A substantial policy shift is required and should become a key expectation at the CONFINTEA VI Conference. Adult literacy is a multi-dimensional reality and thus requires a diversity of approaches and measures as well as the development of significant literate environments. It is a continuum and its development is an ongoing process rather than a cognitive set of skills, which result in a state of permanent literacy. Policy must move beyond providing for the acquisition of skills, to supporting their sustainability. The problem of relapse into illiteracy is acute. Key to addressing this is linking adult literacy to the lived experiences of learners' lives, such as micro-credit-based programmes for women.

The expertise exists. The social demand is well expressed. What is needed is ACTION from national governments (allocating the equivalent of 3 per cent of national education budget) and cooperation with multilateral agencies and other partners (recognising adult literacy as a complementary priority to universal primary education). The Literacy Initiative For Empowerment (LIFE) is clearly under-financed. The Fast Track Initiative (FTI) has to rediscover the essential contribution of adult literacy to become successful.

The current *International Monetary Fund* (IMF) policy requiring national governments to freeze investment in education must be challenged and revised.

CONFINTEA will take place at the end of key policy reviews that will create a momentum: the mid-term review of the *Fast Track Initiative*, the *UN Literacy Decade review*; the *EFA mid-term review*, the *2009 GMR report* ("*Overcoming inequality: Why governance matters*") to be issued in November, the *Global Campaign for Education* (GCE), the *Conference on Finance for Development* and the *Millennium Development Goals* mid-term assessment process. Positive examples illustrative of the concern being demonstrated by some governments and some cooperation agencies should be highlighted in regional preparatory meetings.

International quantitative and qualitative benchmarks are required to monitor governments' committed leadership and resources, to look at the situation of literacy participants and of literacy facilitators, their conditions of work and their training, to assess the provision of learning materials and the enrichment of literate environments, to monitor sustained and appropriate public, national and international investment. Agreed indicators are needed in each of these dimensions of adult literacy policy.

## **New Policy and Legislation, Real Implementation, Real Financial Allocation**

Adult learning policies cut across all sectors of activities, because increased capacity of action of the whole adult population has become a prerequisite in all areas: in agricul-



ture, in industrial development, in health, in environment, in criminal justice, and so on. The issue is twofold: accessibility of adults to learning opportunity and the quality and relevance of such learning provision.

A central issue for CONFINTEA VI and the preparatory meetings is the absence of adult learning and adult literacy within the MDGs, despite the fact that none of the existing Millennium Development Goals can be achieved without them. Although formally it is nowhere, adult learning is required everywhere to ensure the active participation of local civil society in the implementation of all and each of these targets.

It is also fundamental to mainstream the Millennium Development Goals with a gender equity approach. Various steps must be taken to address the current neglect of adult learning. Those countries that do not have an adult learning policy should formulate one: an overall policy on education is not sufficient to counter the tendency to marginalise the interests of adults. Delivery arrangements and responsible bodies and departments must be identified and communicated clearly, particularly when adult learning is a cross-cutting concern; adult education programmes must be responsive to gender discrimination and other causes of poverty and social exclusion; and capacity-building educators and facilitators are needed in order to improve the understanding of pedagogy and the dimensions of marginalisation.

However, without governmental intervention, without policy orientation, without public institutional support, without state regulation, without national monitoring, and without public investment, the prevalent trend of reproduction of inequality will prevail. Without such policies, the contribution expected of adult learning and adult literacy in particular cannot be achieved.

Our goals regarding the financing of education are clear: We need to increase the share for education in national budgets in respect to other budgets, to increase the part of the educational budget allocated to adult education and learning (ALE) and to adult literacy and to be able to monitor national budgets in order to ensure efficient investment where it matters most: in the collective intelligence and creativity of our society, and the initiative and ingenuity of people.

Successful policy advocacy in adult learning requires the participation of a large spectrum of civil society organisations: adult learners' movements, trade unions, women's groups, national and regional movements of adult education. The adult learners themselves and their success stories are the strongest advocates.

Advocacy and dialogue with donors should be undertaken for the recognition of adult literacy as a complementary priority to universal primary education (UPE). Successful policy advocacy in adult learning requires the participation of a large spectrum of civil society organisations: adult learners' movements, trade unions, women's groups, and national and regional movements of adult education.

## **The Necessity of Legitimate International Monitoring Mechanisms**

Action requires international monitoring mechanisms, without which there can be no effective evidence-based advocacy work. Within the EFA framework and the MDGs it should be possible to add relevant adult learning indicators to each of the goals. It should be possible for similar additions of adult literacy and ALE indicators in the FTI, using the Global Campaign on Education (GCE) benchmarks. These can be part of an autonomous post-CONFITEA follow-up initiative.

New quantitative and qualitative benchmarks are needed to provide evidence of gender mainstreaming and all its intersections around race, disability and so on. Furthermore, there can be no effective solution to poverty, exclusion, the food crisis, migration and displacements resulting from climate change unless educational policies take account of the changing and unstable global context. In the area of access, monitoring mechanisms need to track against the multiple causes of marginalisation, and provide retention and achievement data, particularly in relation to literacy. In elementary education, retention data has proved crucial to realigning and designing policies and programmes.

## **Conclusion: Time for Action**

Concrete action is urgently needed to recognise the dignity of each woman and man. The right of each person to learn, above all, her right to literacy, is her right to improve her life conditions, to dream about her future and to be able, with others, to construct and reconstruct their lives and their environment. The exercise of this fundamental enabling right is more urgent than ever in rural village and urban districts, in the economy and in the workplace, among national citizens as well as migrants and those without papers, and in every region of the world.

There will be no solution to the food crisis without the increased capacity of women and men to act on the land on each continent, making a better quality of life and quality of environment, revising patterns towards sustainable production and sustainable consumption.

We will never achieve the goal of Health For All without significant increase and universal dissemination of health literacy.

The planet's future is dependent on the capacity of citizens to share environmental concerns and responsibility. The unique enjoyment of a meal with family members and friends without fear of war or violence, will not be reached without grassroots diplomacy and mediation competence at all levels of social and political life.

Concrete action is required NOW to ensure the fundamental right of women and men to learn and to develop themselves throughout their life. At stake is the dignity of each citizen as well as his and her aspiration to share in the exploration and development of *another possible world*.

# Global Commission – Recommendations

The world has been transformed by the process of globalization. States, societies, economies and cultures in different regions of the world are increasingly integrated and interdependent. New technologies enable the rapid transfer of capital, goods, services, information and ideas from one country and continent to another. The global economy is expanding, providing millions of women, men and their children with better opportunities in life. But the impact of globalization has been uneven, and growing disparities are to be found in the standard of living and level of human security available to people in different parts of the world.<sup>1</sup>

An important result of these rising differentials has been an increase in the scale and scope of international migration. According to the UN's Population Division, there are now almost 200 million international migrants, a number equivalent to the fifth most populous country on earth, Brazil. It is more than double the figure recorded in 1980, only 25 years ago. Migrants are now to be found in every part of the globe, some of them moving within their own region and others travelling from one part of the world to another. Almost half of all migrants are women, a growing proportion of whom are migrating independently.

## Maximizing Positive Outcomes

During the past two years, the *Global Commission on International Migration* has undertaken a comprehensive examination of the way states and other stakeholders are addressing the issue of international migration. The Commission has travelled to many parts of the world and met hundreds of people who have an interest and involvement in this issue. It has heard about the lives, the achievements and the hardships of the world's 200 million migrants, as well as the complex issues that confront states and societies when people move in significant numbers from one country to another.

In the course of its work, the Commission has listened a lot, learned a great deal and deliberated at length on the evidence it has collected. The Commission has witnessed many examples of good practice in the domain of international migration, both by states and by other stakeholders, including international organizations, the private sector and civil society. It has also heard of many success stories: migrants who have gained new skills while working abroad and who have returned to their own country and established suc-

---

1 This article is taken from: Gobar Commission on International Migration (GCIM), *Migration in an interconnected world: New directions for action*, pp. 10

cessful businesses; asylum seekers who have escaped from persecution in their own country and who have been able to find safety in another state; migrant communities that have successfully integrated in their adopted country while maintaining their culture and links with their country of origin, and governments and international organizations that have worked closely together in order to protect the victims of human trafficking.

The Commission has also encountered the contradictions, constraints and challenges of current migration policies. In some parts of the world, negative attitudes towards migrants persist, despite the fact that entire sectors of the economy depend on foreign labour. States which have ratified the core UN human rights treaties are not implementing the provisions of those legal instruments, with the result that many migrants continue to experience exploitation, discrimination and abuse. Some governments admit considerable numbers of migrants to their country, but fail to invest in the integration process that is required for those people to realize their potential and make a positive contribution to their new society. At the same time, certain migrants do not respect the law of their host countries, and, as recent events have shown, can also pose a serious threat to public security. Countries that are active supporters of the health and education objectives included in the UN's Millennium Development Goals are nevertheless recruiting personnel from hospitals and schools in low-income countries that are unable to offer basic health and education services to their own citizens.

### **Capacity, Coherence and Cooperation**

The Commission concludes that the international community has failed to capitalize on the opportunities and to meet the challenges associated with international migration. New approaches are required to correct this situation.

First, the Commission was struck by the extent to which states and other stakeholders, especially but not exclusively those in less prosperous regions of the world, lack the capacity required to formulate and implement effective migration policies. Officials dealing with the issues of migration, development, the labour market, education and health need access to more timely, accurate and detailed migration data. They require more extensive professional training, a better knowledge of migration issues, institutions and law, as well as an understanding of the way in which migration and other policies impact on each other. They need resources to monitor and evaluate the impact of their policies and programmes. And they should be able to draw more systematically upon the experience and expertise gained by other countries.

A second issue that must be addressed is that of coherence. In meetings with the Commission, government representatives from every part of the world have openly acknowledged the difficulties they encounter in formulating coherent migration policies. In many instances, they are confronted with competing priorities and short-term demands from dif-

ferent ministries within government and from different constituencies outside government. Important decisions taken in areas such as development, trade, aid and the labour market are rarely considered in terms of their impact on international migration.

Wider consultation is also required at the national level. While governments remain the primary actors in the domain of international migration, many other stakeholders, including local authorities, the private sector, NGOs, civil society institutions and migrant associations, are well-placed to contribute to the formulation and implementation of migration policy. The engagement of these actors is especially needed to ensure that migration policies and programmes are culturally sensitive, take account of local specificities and recognize the importance of gender issues.

The establishment of a coherent approach to migration requires states to demonstrate a greater respect for the provisions of the legal and normative framework affecting international migrants, especially the seven core UN human rights treaties. In the course of its consultations, the Commission observed that on too many occasions, there is a significant gap between the legal commitments that states freely enter into when they ratify such treaties, and the extent to which they implement those commitments in practice. While this problem is related to the question of capacity, it is also often an issue of political will.

Third, the Commission underlines the paramount importance of interstate consultation and cooperation as a basis for the formulation and implementation of migration policies. Such policies have traditionally been regarded as the preserve of sovereign states, and the Commission is encouraged by the growing recognition that migration is an inherently transnational issue, requiring cooperation between states at the sub-regional, regional and global levels.

Finally, there is a need for enhanced cooperation and coordination between the different multilateral international organizations working in the field of migration. In meetings convened by the Commission, these organizations have acknowledged that they often work in a disconnected manner. While this situation derives in part from the competitive spirit that characterizes inter-agency relations, it is also a result of a lack of coherence at the national level within those states that govern and fund these organizations. While steps have been taken to improve cooperation and coordination between the agencies concerned, more must be done to formulate and achieve shared objectives.

## **Principles for Action**

The Commission concludes that if the benefits of international migration are to be maximized and its adverse consequences minimized, then migration policies should be based on shared objectives and have a common vision. At the same time, the Commission recognizes that there cannot be a single model for action by states and other stakeholders, and acknowledges that there is currently no consensus concerning the introduction of a

formal global governance system for international migration, involving the establishment of new international legal instruments or agencies.

The Commission concludes that migration policies at the national, regional and global level should be guided by the set of principles for action that are presented below, and which are supported by the conclusions and recommendations set out in the six chapters that follow.

These principles have a number of uses. They can be employed by states and the international community as a guide to the formulation of comprehensive, coherent and effective migration policies. They can also be used to monitor and evaluate the impact of those policies. And they provide a framework for action that states and other stakeholders can use in their efforts to capitalize on the opportunities presented by international migration.

## **Principles for Action**

### **I. Migrating out of choice: Migration and the global economy**

Women, men and children should be able to realize their potential, meet their needs, exercise their human rights and fulfil their aspirations in their country of origin, and hence migrate out of choice, rather than necessity. Those women and men who migrate and enter the global labour market should be able to do so in a safe and authorized manner, and because they and their skills are valued and needed by the states and societies that receive them.

### **II. Reinforcing economic and developmental impact**

The role that migrants play in promoting development and poverty reduction in countries of origin, as well as the contribution they make towards the prosperity of destination countries, should be recognized and reinforced. International migration should become an integral part of national, regional and global strategies for economic growth, in both the developing and developed world.

### **III. Addressing irregular migration**

States, exercising their sovereign right to determine who enters and remains on their territory, should fulfil their responsibility and obligation to protect the rights of migrants and to re-admit those citizens who wish or who are obliged to return to their country of origin. In stemming irregular migration, states should actively cooperate with one another, ensuring that their efforts do not jeopardize human rights, including the right of refugees to seek asylum. Governments should consult with employers, trade unions and civil society on this issue.

#### **IV. Strengthening social cohesion through integration**

Migrants and citizens of destination countries should respect their legal obligations and benefit from a mutual process of adaptation and integration that accommodates cultural diversity and fosters social cohesion. The integration process should be actively supported by local and national authorities, employers and members of civil society, and should be based on a commitment to non-discrimination and gender equity. It should also be informed by an objective public, political and media discourse on international migration.

#### **V. Protecting the rights of migrants**

The legal and normative framework affecting international migrants should be strengthened, implemented more effectively and applied in a non-discriminatory manner, so as to protect the human rights and labour standards that should be enjoyed by all migrant women and men. Respecting the provisions of this legal and normative framework, states and other stakeholders must address migration issues in a more consistent and coherent manner.

#### **VI. Enhancing governance: Coherence, capacity and cooperation**

The governance of international migration should be enhanced by improved coherence and strengthened capacity at the national level; greater consultation and cooperation between states at the regional level, and more effective dialogue and cooperation among governments and between international organizations at the global level. Such efforts must be based on a better appreciation of the close linkages that exist between international migration and development and other key policy issues, including trade, aid, state security, human security and human rights.

# UN-HR Convention – Right to Education

## Changing Perspectives in the Right to Education<sup>1</sup>

According to the *World Education Report 2000* there has been a change in the world's perception of the right to education over the past few decades, which can also be seen in the terminology used. In 1948 there was no mentioning of learners or learning needs and the 1990 World Declaration on Education for All does not mention "elementary", "fundamental", "free" or "compulsory" education.

*"The twin notions of 'elementary and fundamental education' have been overtaken by the notion of 'basic education', while at the same time there has been a shift of emphasis from 'education' to 'learning': from what society should supply, so to speak, i.e. education that is 'free', 'compulsory' and 'directed towards', to what members of society are said to demand ('educational opportunities designed to meet their basic learning needs').*

*Historically, the changes occurred in three phases or stages. In the first phase, lasting from the late 1940s up until the early 1960s, international concern over the provision of 'fundamental education' came to focus particularly on the eradication of illiteracy, while at the same time pressures built up for the expansion of elementary education, especially in the newly independent developing countries. In the second phase, lasting from the mid-1960s up until the late 1970s, the focus on illiteracy broadened to encompass 'functional illiteracy', while at the same time a vast expansion of elementary education got under way. In the third phase, lasting from the early 1980s up until the present, 'functional literacy' came to be regarded as a particular aspect of 'learning needs', while at the same time 'elementary education' came to be regarded as forming part of 'basic education' designed to meet 'basic learning needs.'*

## Major UN Conventions, Covenants and Declarations

The Right to Education was first laid down in **Article 26 of the 1948 Universal Declaration of Human Rights**:

1. Everyone has the right to education. Education shall be free, at least in the elementary and fundamental stages. Elementary education shall be compulsory. Technical and professional education shall be made generally available and higher education shall be equally accessible to all on the basis of merit.

---

<sup>1</sup> Sources: [www.unesco.org](http://www.unesco.org)



2. Education shall be directed to the full development of the human personality and to the strengthening of respect for human rights and fundamental freedoms. It shall promote understanding, tolerance and friendship among all nations, racial or religious groups, and shall further the activities of the United Nations for the maintenance of peace.
3. Parents have a prior right to choose the kind of education that shall be given to their children.

### Legal Instruments

Universal Declaration of Human Rights

International Covenant on Economic, Social & Cultural Rights

Committee on Economic, Social & Cultural Rights: General Comment 13:  
The Right to Education

International Convention on the Elimination of All Forms of  
Racial Discrimination

Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination  
against Women

Convention on the Rights of the Child

Convention Against Discrimination in Education

Other important documents in which the right to education has been enshrined were:

### **The 1966 United Nations International Covenant on Economic, Social and Cultural rights (Articles 13 and 14)**

1. The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to education. They agree that education shall be directed to the full development of the human personality and the sense of its dignity, and shall strengthen the respect for human rights and fundamental freedoms. They further agree that education shall enable all persons to participate effectively in a free society, promote understanding, tolerance and friendship among all nations and all racial, ethnic or religious groups, and further the activities of the United Nations for the maintenance of peace.
2. The States Parties to the present Covenant recognize that, with a view to achieving the full realization of this right:

- a) Primary education shall be compulsory and available free to all;
  - b) Secondary education in its different forms, including technical and vocational secondary education, shall be made generally available and accessible to all by every appropriate means, and in particular by the progressive introduction of free education;
  - c) Higher education shall be made equally accessible to all, on the basis of capacity, by every appropriate means, and in particular by the progressive introduction of free education;
  - d) Fundamental education shall be encouraged or intensified as far as possible for those persons who have not received or completed the whole period of their primary education;
  - e) The development of a system of schools at all levels shall be actively pursued, an adequate fellowship system shall be established, and the material conditions of teaching staff shall be continuously improved.
3. The States Parties to the present Covenant undertake to have respect for the liberty of parents and, when applicable, legal guardians to choose schools for their children, other than those established by the public authorities, which conform to such minimum educational standards as may be laid down or approved by the State and to ensure the religious and moral education of their children in conformity with their own convictions.
  4. No part of this article shall be construed so as to interfere with the liberty of individuals and bodies to establish and direct educational institutions, subject always to the observance of the principles set forth in paragraph 1 of this article and to the requirement that the education given in such institutions shall conform to such minimum standards as may be laid down by the State.

#### **Article 14**

Each State Party to the present Covenant which, at the time of becoming a Party, has not been able to secure in its metropolitan territory or other territories under its jurisdiction compulsory primary education, free of charge, undertakes, within two years, to work out and adopt a detailed plan of action for the progressive implementation, within a reasonable number of years, to be fixed in the plan, of the principle of compulsory education free of charge for all.

In 1999 the Committee on Economic, Social and Cultural Rights emphasized in its General Comment 13 on the Right to education the **empowerment impact** of this Right:

### **The Right to Education (Article 13)**

Substantive Issues arising in the Implementation of the International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights

Covenant On Economic, Social And Cultural Rights, Twenty-first session, Geneva, 15 November–3 December 1999 , E/C.12/1999/10, CESCR

1. Education is both a human right in itself and an indispensable means of realizing other human rights. As an empowerment right, education is the primary vehicle by which economically and socially marginalized adults and children can lift themselves out of poverty and obtain the means to participate fully in their communities. Education has a vital role in empowering women, safeguarding children from exploitative and hazardous labour and sexual exploitation, promoting human rights and democracy, protecting the environment, and controlling population growth. Increasingly, education is recognized as one of the best financial investments States can make. But the importance of education is not just practical: a well-educated, enlightened and active mind, able to wander freely and widely, is one of the joys and rewards of human existence.
2. The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) devotes two articles to the right to education, articles 13 and 14. Article 13, the longest provision in the Covenant, is the most wide-ranging and comprehensive article on the right to education in international human rights law. The Committee has already adopted General Comment 11 on article 14 (plans of action for primary education); General Comment 11 and the present general comment are complementary and should be considered together. The Committee is aware that for millions of people throughout the world, the enjoyment of the right to education remains a distant goal. Moreover, in many cases, this goal is becoming increasingly remote. The Committee is also conscious of the formidable structural and other obstacles impeding the full implementation of article 13 in many States parties.
3. With a view to assisting States parties' implementation of the Covenant and the fulfilment of their reporting obligations, this general comment focuses on the normative content of article 13 (Part I, paras. 4–42), some of the obligations arising from it (Part II, paras. 43–57), and some illustrative violations (Part II, paras. 58–59). Part III briefly remarks upon the obligations of actors other than States parties. The general comment is based upon the Committee's experience in examining States parties, reports over many years.

## **NORMATIVE CONTENT OF ARTICLE 13**

### **Article 13 (1): Aims and objectives of education**

4. States parties agree that all education, whether public or private, formal or non-formal, shall be directed towards the aims and objectives identified in article 13 (1). The Committee notes that these educational objectives reflect the fundamental purposes and principles of the United Nations as enshrined in Articles 1 and 2 of the Charter. For the most part, they are also found in article 26 (2) of the Universal Declaration of Human Rights, although article 13 (1) adds to the Declaration in three respects: education shall be directed to the human personality's "sense of dignity", it shall "enable all persons to participate effectively in a free society", and it shall promote understanding among all "ethnic" groups, as well as nations and racial and religious groups. Of those educational objectives which are common to article 26 (2) of the Universal Declaration of Human Rights and article 13 (1) of the Covenant, perhaps the most fundamental is that "education shall be directed to the full development of the human personality".
5. The Committee notes that since the General Assembly adopted the Covenant in 1966, other international instruments have further elaborated the objectives to which education should be directed. Accordingly, the Committee takes the view that States parties are required to ensure that education conforms to the aims and objectives identified in article 13 (1), as interpreted in the light of the World Declaration on Education for All (Jomtien, Thailand, 1990) (art. 1), the Convention on the Rights of the Child (art. 29 (1)), the Vienna Declaration and Programme of Action (Part I, para. 33 and Part II, para. 80), and the Plan of Action for the United Nations Decade for Human Rights Education (para. 2). While all these texts closely correspond to article 13 (1) of the Covenant, they also include elements which are not expressly provided for in article 13 (1), such as specific references to gender equality and respect for the environment. These new elements are implicit in, and reflect a contemporary interpretation of article 13 (1). The Committee obtains support for this point of view from the widespread endorsement that the previously mentioned texts have received from all regions of the world. 2/

### **Article 13 (2): The right to receive an education – some general remarks**

6. While the precise and appropriate application of the terms will depend upon the conditions prevailing in a particular State party, education in all its forms and at all levels shall exhibit the following interrelated and essential features: 3/
  - a) **Availability** – functioning educational institutions and programmes have to be available in sufficient quantity within the jurisdiction of the State party. What they require to function depends upon numerous factors, including the devel-

operational context within which they operate; for example, all institutions and programmes are likely to require buildings or other protection from the elements, sanitation facilities for both sexes, safe drinking water, trained teachers receiving domestically competitive salaries, teaching materials, and so on; while some will also require facilities such as a library, computer facilities and information technology;

**b) Accessibility** – educational institutions and programmes have to be accessible to everyone, without discrimination, within the jurisdiction of the State party. Accessibility has three overlapping dimensions:

- Non-discrimination - education must be accessible to all, especially the most vulnerable groups, in law and fact, without discrimination on any of the prohibited grounds (see paras. 31–37 on non-discrimination);
- Physical accessibility – education has to be within safe physical reach, either by attendance at some reasonably convenient geographic location (e.g. a neighbourhood school) or via modern technology (e.g. access to a “*distance learning*” programme);
- Economic accessibility – education has to be affordable to all. This dimension of accessibility is subject to the differential wording of article 13 (2) in relation to primary, secondary and higher education: whereas primary education shall be available “*free to all*”, States parties are required to progressively introduce free secondary and higher education;

**c) Acceptability** – the form and substance of education, including curricula and teaching methods, have to be acceptable (e.g. relevant, culturally appropriate and of good quality) to students and, in appropriate cases, parents; this is subject to the educational objectives required by article 13 (1) and such minimum educational standards as may be approved by the State (see art. 13 (3) and (4));

**d) Adaptability** – education has to be flexible so it can adapt to the needs of changing societies and communities and respond to the needs of students within their diverse social and cultural settings.

7. When considering the appropriate application of these “*interrelated and essential features*” the best interests of the student shall be a primary consideration.

**In the 1979 UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, the relevant article emphasizes measures to be taken in the field of education in Article 10.**

#### **Article 10**

States Parties shall take all appropriate measures to eliminate discrimination against women in order to ensure to them equal rights with men in the field of education and in particular to ensure, on a basis of equality of men and women:

- a) The same conditions for career and vocational guidance, for access to studies and for the achievement of diplomas in educational establishments of all categories in rural as well as in urban areas; this equality shall be ensured in pre-school, general, technical, professional and higher technical education, as well as in all types of vocational training;
- b) Access to the same curricula, the same examinations, teaching staff with qualifications of the same standard and school premises and equipment of the same quality;
- c) The elimination of any stereotyped concept of the roles of men and women at all levels and in all forms of education by encouraging coeducation and other types of education which will help to achieve this aim and, in particular, by the revision of textbooks and school programmes and the adaptation of teaching methods;
- d) The same opportunities to benefit from scholarships and other study grants;
- e) The same opportunities for access to programmes of continuing education, including adult and functional literacy programmes, particularly those aimed at reducing, at the earliest possible time, any gap in education existing between men and women;
- f) The reduction of female student drop-out rates and the organization of programmes for girls and women who have left school prematurely;
- g) The same opportunities to participate actively in sports and physical education;
- h) Access to specific educational information to help to ensure the health and well-being of families, including information and advice on family planning.

**In Articles 28 and 29 of the 1989 UN Convention of the Rights of the Child, the specific situation of children is put in focus.**

#### **Article 28**

1. States Parties recognize the right of the child to education, and with a view to achieving this right progressively and on the basis of equal opportunity, they shall, in particular:

- a) Make primary education compulsory and available free to all;
  - b) Encourage the development of different forms of secondary education, including general and vocational education, make them available and accessible to every child, and take appropriate measures such as the introduction of free education and offering financial assistance in case of need;
  - c) Make higher education accessible to all on the basis of capacity by every appropriate means;
  - d) Make educational and vocational information and guidance available and accessible to all children;
  - e) Take measures to encourage regular attendance at schools and the reduction of drop-out rates.
2. States Parties shall take all appropriate measures to ensure that school discipline is administered in a manner consistent with the child's human dignity and in conformity with the present Convention.
  3. States Parties shall promote and encourage international cooperation in matters relating to education, in particular with a view to contributing to the elimination of ignorance and illiteracy throughout the world and facilitating access to scientific and technical knowledge and modern teaching methods. In this regard, particular account shall be taken of the needs of developing countries.

#### **Article 29**

1. States Parties agree that the education of the child shall be directed to:
  - a) The development of the child's personality, talents and mental and physical abilities to their fullest potential;
  - b) The development of respect for human rights and fundamental freedoms, and for the principles enshrined in the Charter of the United Nations;
  - c) The development of respect for the child's parents, his or her own cultural identity, language and values, for the national values of the country in which the child is living, the country from which he or she may originate, and for civilizations different from his or her own;
  - d) The preparation of the child for responsible life in a free society, in the spirit of understanding, peace, tolerance, equality of sexes, and friendship among all peoples, ethnic, national and religious groups and persons of indigenous origin;
  - e) The development of respect for the natural environment.
2. No part of the present article or article 28 shall be construed so as to interfere with the liberty of individuals and bodies to establish and direct educational institutions, subject always to the observance of the principle set forth in paragraph

1 of the present article and to the requirements that the education given in such institutions shall conform to such minimum standards as may be laid down by the State.

The most recent 2007 Convention on the **Rights of Persons with Disabilities** covers a number of key areas such as accessibility, personal mobility, health, education, employment, habilitation and rehabilitation, participation in political life, and equality and non-discrimination. It marks a shift in thinking about disability from a social welfare concern, to a human rights issue, which acknowledges that societal barriers and prejudices are themselves disabling. Article 24 emphasizes the access to education

#### **Article 24**

States Parties shall ensure that persons with disabilities are able to access general tertiary education, vocational training, adult education and lifelong learning without discrimination and on an equal basis with others. To this end, States Parties shall ensure that reasonable accommodation is provided to persons with disabilities.

In the 1990s the international education community developed a strong vision of education's purposes as strengthening of respect for human rights and fundamental freedoms, the promotion of *"understanding, tolerance and friendship among all nations, racial or religious groups"*, and furthering *"the activities of the United Nations for the maintenance of peace"*. This for example has been formulated in a more comprehensive commitment to the principles originally proclaimed in paragraph 2 of Article 26 of the Universal Declaration of Human Rights than could have been foreseen in 1948:

#### **Declaration on Education for Peace, Human Rights and Democracy (1995)**

We, the Ministers of Education meeting at the 44<sup>th</sup> session of the International Conference on Education, ... Strive resolutely:

- to base education on principles and methods that contribute to the development of the personality of pupils, students and adults who are respectful of their fellow human beings and determined to promote peace, human rights and democracy;
- to take suitable steps to establish in educational institutions an atmosphere contributing to the success of education for international understanding, so that they become ideal places for the exercise of tolerance, respect for human rights, the practice of democracy and learning about the diversity and wealth of cultural identities;
- to take action to eliminate all direct and indirect discrimination against girls and women in education systems and to take specific measures to ensure that they achieve their full potential;



- to give special attention to improving curricula, the content of textbooks, and other educational materials including new technologies, with a view to educating caring and responsible citizens open to other cultures, able to appreciate the value of freedom, respectful of human dignity and differences, and able to prevent conflicts or resolve them by non-violent means;
- to adopt measures to enhance the role and status of educators in formal and non-formal education and to give priority to pre-service and in-service training as well as the retraining of educational personnel, including planners and managers, oriented notably towards professional ethics, civic and moral education, cultural diversity, national codes and internationally recognized standards of human rights and fundamental freedoms;
- to encourage the development of innovative strategies adapted to the new challenges of educating responsible citizens committed to peace, human rights, democracy and sustainable development, and to apply appropriate measures of evaluation and assessment of these strategies;
- to prepare, as quickly as possible and taking into account the constitutional structures of each State, programmes of action for the implementation of this Declaration.

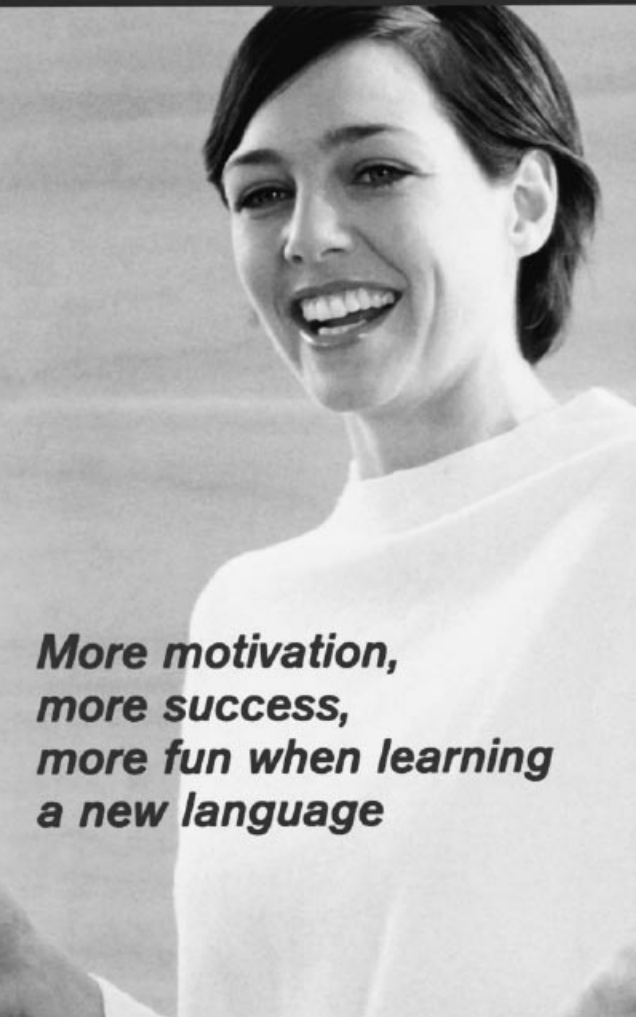
**Source:**

International Conference on Education (ICE), 44<sup>th</sup> session, Geneva, 3–8 October 1994, Final Report, p. 22, Geneva, UNESCO/IBE, 1995.

(Excerpt from the *“Declaration on Education for Peace, Human Rights and Democracy”*, adopted by ICE and subsequently endorsed by the General Conference of UNESCO at its 28<sup>th</sup> session, Paris, 1995, Resolution 5.41.)

## telc – Language Tests

**telc**  
LANGUAGE TESTS



***More motivation,  
more success,  
more fun when learning  
a new language***

### **What does telc mean?**

The ability to communicate and to feel at home all over the world. This is what good language skills provide. Such benefits not only improve your quality of life. They also offer better prospects in your job.

telc has been developing language tests on a scientific basis for the last 40 years – tests that are aimed at the real communicative needs of everyday life. All over Europe telc tests are on offer in all major languages. At five different levels. Officially recognised by employers and academic institutions.

### **Go forward with telc**

telc tests are based on the “Common European Framework of Reference for Languages” (CEFR) published by the Council of Europe. Test your communicative language skills with the aid of assessment criteria based on state-of-the-art evaluation techniques.

Prove your language ability. With the help of objective and fair marking criteria. To enhance your prospects in the world of work, to increase your motivation to master new languages or in the case of migrants to acquire state recognition of your language skills.

## Our Programme of Language Tests

- **10 Languages**  
Tests are on offer in German, English, French, Italian, Dutch, Portuguese, Russian, Spanish, Czech and Turkish.
- **5 Levels**  
A1, A2, B1, B2 and C1 on the DEFR
- **Tailor-Made**  
Special tests for younger candidates, for adults or for people in a working environment
- **Within Easy Reach**  
More than 3000 examination centres in 19 countries
- **A Fast Way to Success**  
Choose your own date, quick registration and quick results

## Highly Qualified Partners

You can find telc all over Europe – professional standards within easy reach. Thanks to a powerful network of qualified partners from both the state and private sector, including:

- BAMF; DVV, German Adult Education Association; German Association of Colleges of Adult and Continuing Education VDP; German Association of Private Schools
- VÖV, Association of Austrian Adult Education Centres
- Swiss Association of Colleges of Adult and Continuing Education
- TIT, Hungary
- University of Łódź, Studium Języków Obcych in Łódź, Poland Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania (WSIZ), in Reszów, Poland



**BASF**

**Sprachenzentrum**  
INNOVATIONSZENTRUM UNIVERSITÄT WIEN

**Hapag-Lloyd**

**OTTO**



**FH**  
Fachhochschule  
Darmstadt

**e-on**

The telc certificates are recognized in academic institutions and in the working world.

## Das Projekt Ost-West-Integration (OWI)

Das Ziel des OWI-Projektes ist die Integration insbesondere von Aussiedlerinnen und Aussiedlern aus Osteuropa und der ehemaligen Sowjetunion in das Deutsche Gemeinwesen sowie die Förderung von Toleranz und Aufnahmebereitschaft der einheimischen Bevölkerung. Dazu arbeiten die ausgewählten Volkshochschulen auf zwei Ebenen: Zum einen mit den Aussiedler/innen und zugewanderten Neubürger/innen selbst, zum anderen mit den deutschen Nachbarn.

Die Projektarbeit ist wohnumfeldbezogen und umfasst

- lebensweltbezogene, gesellschaftspolitische und kulturelle Bildungsangebote für Neubürgerinnen und -bürger zur Förderung des Selbstbewusstseins und der Identifikation mit der neuen Heimat
- Begegnungsmöglichkeiten zwischen Neubürger/innen und Einheimischen durch gemeinsame Aktivitäten und Öffentlichkeitsarbeit zur Förderung von Verständnis und Toleranz

Das Selbstverständnis von OWI ist es, Partner der lokalen Integrationsarbeit zu sein.

Seit 15 Jahren verantwortet der Deutsche Volkshochschulverband (DVV) das OWI-Projekt, das bisher von 67 Volkshochschulen in einem rotierenden Verfahren lokal über je 3 Jahre durchgeführt wurde. Die Projektarbeit wird vom Bundesministerium des Inneren gefördert. Da der Spätaussiedlerzuzug weitgehend abgeschlossen ist, wird das Projekt nun beendet.

Um ein Resümee zu ziehen, wurde zum Abschluss der Projektarbeit eine anonyme Online-Befragung organisiert, an der über 800 Personen teilnahmen. Die Auswertung ergab, dass die Integration der Projektteilnehmer/innen gegenüber Nicht-Teilnehmer/innen erfolgreicher war. Klar wurde jedoch auch, dass Bildungsangebote für die Integration der Spätaussiedler und anderer Zuwanderer in Volkshochschulen weiterhin relevant sind.

### Hintergrundinformationen zur Zielgruppe „Aussiedler“

Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler sind Deutsche im Sinne des Grundgesetzes. Ihre Vorfahren flohen vor Verfolgung und Elend in den damaligen deutschen Ländern nach Russland, wo ihnen Privilegien und die Bewahrung ihrer kulturellen Eigenständigkeit zugesichert wurden. Im Zuge des II. Weltkrieges wurden sie von der sowjetischen Führung deportiert und zu Zwangsarbeit verurteilt, sie durften das Land nicht verlassen. Erst gegen Ende der 1980er Jahre wurde ihnen nach innersowjetischen Reformen gestattet, das Land zu verlassen und als Aussiedler nach Deutschland zu kommen.

Im Rahmen der gesetzlichen Grundlagen konnten sie ihre Familienangehörigen mitnehmen, auch wenn diese keine Deutschen waren.

In Deutschland leben über 4 Millionen Menschen, die als Spätaussiedler und Spätaussiedlerinnen nach Deutschland eingereist sind. Sie stellen neben den türkeistämmigen Migrantinnen und Migranten bei weitem die größte Zuwanderungsgruppe in Deutschland dar. Sie unterscheiden sich jedoch von allen anderen Zuwanderern durch ihren Status: Im Sinne des Grundgesetzes sind sie Deutsche, haben aber bei der Integration ähnliche Probleme wie die meisten anderen Migranten.

Seit 2000 überwiegt bei der Spätaussiedler-Aufnahme der Anteil der nicht deutschen mitreisenden Familienangehörigen. Bis 2005 standen nur Spätaussiedlern bestimmte gesetzliche Leistungen zu (Sprachkurse, Eingliederungshilfe, Fremdreute unter bestimmten Voraussetzungen, etc.), nicht oder nur in Ausnahmefällen ihren Familienangehörigen. Seit 2005 müssen die mitreisenden Familienangehörigen selbst Deutschkenntnisse nachweisen und haben ein Recht auf Integrationskurse.

Im Laufe dieser Zeit haben sich die Anforderungen an die Bildungsarbeit mit der Zielgruppe gewandelt.

Neben konkreten Bildungsangeboten zur kulturellen und gesellschaftlichen Integration ist vor allem Bildungsarbeit zur Auseinandersetzung mit der Divergenz zwischen der Eigenwahrnehmung als „Deutsche“ und der Fremdwahrnehmung als „Ausländer“ notwendig, um Integration zu ermöglichen.





