

**Gemeinsame Stellungnahme
des Deutschen Volkshochschul-Verbandes e.V. (DVV)
und der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände
zu Verbesserungspotenzialen bei der Umsetzung der Integrationskurse**

**- Für die Arbeit der Steuerungsgruppe beim bundesweiten
Integrationsprogramm -**

Der nach dem Zuwanderungsgesetz begründete Rechtsanspruch auf Integrationskurse in Verbindung mit der Möglichkeit, Zugewanderte unter bestimmten Voraussetzungen zu einer Kursteilnahme zu verpflichten, hat der Weiterbildung und der Integration von Ausländern/-innen neue Impulse verliehen. Die Zahl von rund 220.000 Zuwanderern, die bisher mit einem Kurs begonnen haben, belegt auch, dass Bildungsbenachteiligte zur Weiterbildung zu motivieren und zu gewinnen sind, wenn staatlicherseits zusätzliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

Allerdings weisen die strukturellen, organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen der Integrationskurse gravierende Mängel auf, die in der Summe Kursqualität, Nachhaltigkeit und Integrationserfolg massiv behindern. Der Deutsche Volkshochschul-Verband und die kommunalen Spitzenverbände haben auf die bestehenden Defizite immer wieder aufmerksam gemacht, ihre Kritik wird vom Gutachten der Firma Rambøll-Management nunmehr weitgehend bestätigt:

Zuwanderer/-innen stehen vielfach einem intransparenten Kursangebot gegenüber, arbeiten in nicht lernergerecht zusammengesetzten Gruppen ohne ausreichende sozialpädagogische Unterstützung und Kinderbetreuung und erreichen folglich das anvisierte Sprachziel nicht einmal zu 50 %. Gleichzeitig sind die Träger einer überbordenden Bürokratie ausgesetzt und finanziell so schlecht ausgestattet, dass sich die soziale Lage der Lehrkräfte dramatisch verschlechtert hat.

Die gravierendsten Mängel im Einzelnen:

Die Teilnehmer/-innen

Obwohl das Zuwanderungsgesetz ursprünglich nur bei Neuzuwanderung zum Tragen kommen sollte, waren es die so genannten „Bestandsausländer“, die mit fast zwei Drittel Beteiligung den bundesweiten Start der Integrationskurse ermöglicht haben. Zur Motivation dieser Gruppe haben die Träger einen großen Beitrag geleistet.

Allerdings hat rund ein Drittel der zur Teilnahme berechtigten Neu- und Altzuwanderer bislang noch keinen Kurs begonnen. Neben den im Bildungsbereich allgemein anzutreffenden Gründen für Lernzurückhaltung (Zweifel am Nutzen, Zeitmangel, Lernängste etc.) wirkt sich offenbar auch ein ordnungspolitischer Webfehler bei der Angebotssteuerung stärker als erwartet aus: Dadurch, dass die Träger ohne ausreichenden Nachweis von Qualitätsstandards zugelassen werden (siehe unten), trifft die Nachfrage auf ein übergroßes Angebot mit der Folge, dass die Wartezeit bis zum Kursbeginn durchschnittlich drei bis sechs Monate beträgt. Rambøll hat dazu festgestellt: „In Regionen mit hohem Konkurrenzdruck sammeln die Träger die Berechtigungsscheine potentieller Teilnehmer/-innen, auch wenn es

absehbar ist, dass sie aufgrund zu geringer Teilnehmerzahl in den nächsten Wochen bzw. Monaten keinen Kurs anbieten werden“ (Gutachten, Seite 31/32). Alle Appelle, diese Träger zu einer Herausgabe der Berechtigungsscheine an Träger, deren Kurse früher beginnen, zu bewegen, haben angesichts des Wettbewerbsdrucks nichts gefruchtet. Hier ist nach Lösungen zu suchen, die frühzeitigere Kursbeginne ermöglichen. Einen Beitrag dazu kann eine Qualitätsauslese bei den Anbietern leisten. In Gebieten mit vergleichsweise wenigen Anbietern – vor allem in ländlichen Räumen – hat sich aber auch eine von den zuständigen Kommunen moderierte Zusammenarbeit der Kursträger bewährt, um ein zeitnahes, aber auch flächendeckendes Angebot sicherzustellen.

Die große Anbieterzahl verhindert auch Angebotstransparenz. In der Hälfte der untersuchten Regionen - so Rambøll - kann das Kursangebot nicht als transparent bezeichnet werden.

Auch die Rahmenbedingungen sind nicht optimal: Die geringe Erstattung von Fahrtkosten erschwert den Zugang zu den Kursen. In der Hälfte der Regionen wird nicht in ausreichendem Maße Kinderbetreuung angeboten. Nur 54% der Kursträger geben an, während des Kurses eine sozialpädagogische Begleitung bereitzustellen, die sich nicht selten in einmaligen Gesprächen erschöpft. Schließlich sind die Kriterien für Härtefälle oder die Erstattung von Fahrtkosten nicht bundeseinheitlich, so dass es vom Zufall abhängt, ob Kursteilnehmende finanzielle Unterstützung bekommen oder nicht.

Die Kurse

Fast ein Drittel der Kursträger ist nach eigener Aussage gezwungen, aufgrund der schlechten Finanzierung Abstriche bei der Kursqualität zu machen. Nur ein Viertel bietet nach Lernprogression differenzierte Kurse an. Der größte Teil der Träger ordnet stattdessen alle Teilnehmer/-innen unabhängig vom Ergebnis des Einstufungstests dem nächsten eigenen Kurs zu. Ergebnis laut Rambøll: Nur in jedem zehnten Kurs verfügen die Teilnehmer/-innen über annähernd gleiche Bildungsvoraussetzungen. Hinzu kommt, dass Alphabetisierungskurse nur in der Hälfte der untersuchten Regionen angeboten werden. In den übrigen Regionen „lernen“ Analphabet/innen in den allgemeinen Integrationskursen, ohne die notwendigen Lernfortschritte machen zu können.

Obwohl dem Einsatz von Computern für den Lernfortschritt und die Motivation ein positiver Effekt zugeschrieben wird, setzen nur 15% der besuchten Kursträger Computer im Unterricht ein.

Angesichts dieser Fakten kann es nicht verwundern, dass höchstens die Hälfte der Kursteilnehmer/-innen das angestrebte Sprachniveau von B1 nach dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen erreicht. 60% der Teilnehmer/-innen setzen die neu erworbenen Sprachkenntnisse im Alltag allerdings selten oder nie ein, wie Rambøll herausgefunden hat.

Die Lehrkräfte

Für die Unterrichtenden hat sich die soziale und finanzielle Situation mit der Einführung des Integrationskurssystems verschlechtert. Mehr als ein Drittel der Träger hat von fest angestellten Lehrkräften auf Honorarkräfte umgestellt. Die

Gehälter und Honorare sind – so Rambøll - durchschnittlich um mehr als 10% gesunken. Gleichzeitig wurden die formal erforderlichen Qualifikationen für das Unterrichten so heraufgesetzt, dass einige Lehrkräfte trotz jahrelanger Erfahrung nicht mehr in den Kursen tätig sein können. Bundesweit 7.000 Lehrkräfte arbeiten derzeit mit einer Sondergenehmigung, sie müssen sich in ihrer „Freizeit“ (d.h. Verzicht auf bezahlte Arbeitszeit) und mit geringer finanzieller Unterstützung bis Ende 2009 nachqualifizieren. Für diese Qualifizierungsmaßnahmen existiert jedoch kein flächendeckendes Angebot. Zudem droht der Verlust erfahrenen Lehrpersonals infolge der rasch steigenden Nachfrage nach Lehrkräften im Schulbereich.

Die Kursträger

Qualität spielt bei der Trägerzulassung durch das BAMF offenbar nur eine sehr untergeordnete Rolle: Bei mehr als 2.200 Zulassungen lag die absolute Zahl der Ablehnungen im einstelligen Bereich. Auch die Überprüfung der laufenden Kurse durch das BAMF führt bei festgestellten Mängeln nicht zu Sanktionen.

Im vergangenen Jahr hat die Hälfte der zugelassenen Träger – so Rambøll - keinen einzigen Kurs durchgeführt, ein Drittel hat noch nie einen Kurs durchgeführt. Für 2006 hat ein Viertel der 2005 zugelassenen Träger gar keine neue Zulassung beantragt.

Außerdem sind die Träger sehr mit der Abwicklung bürokratischer Vorgaben beschäftigt: Der Verwaltungsaufwand beträgt pro Integrationskurs durchschnittlich 64 Stunden. Pro Kurs müssen die Träger bis zu 24 Formulare ausfüllen und im Durchschnitt 1.216 Euro für die Administration ausgeben.

Handlungsbedarf.

Die Integrationsbereitschaft hunderttausender Migrantinnen und Migranten muss nun, wo die gravierenden Defizite des bisherigen Kurssystems wissenschaftlich belegt sind, schnellstmöglich unterstützt werden durch eine konsequente Optimierung und Weiterentwicklung der Angebote. Dadurch bietet sich die große Chance, der Integration Zugewanderter neue Schubkräfte zu verleihen.

Die Kommunen führen über ihre Volkshochschulen knapp 50% der Integrationskurse durch und verfügen deshalb über die größten Erfahrungen im Bereich der Integrationskurse. Folgende qualitative Verbesserungen des bundesfinanzierten Integrationsprogramms müssen nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände und des Deutschen Volkshochschul-Verbandes am dringlichsten umgesetzt werden:

1. Die Zahl der geförderten Unterrichtsstunden muss für Menschen mit geringer Schulbildung für den Sprachkurs auf 900, bei Menschen mit Alphabetisierungsbedarf auf 1.200 erhöht werden.
2. Es ist dringend notwendig, bürokratische Auflagen abzubauen. Eine Finanzierung der Kosten für unabdingbare Verwaltungsaufgaben ist durch den Bund sicherzustellen.
3. Im Interesse der Qualität der Kurse sollten als Träger nur solche Einrichtungen zugelassen werden, die nach Weiterbildungsgesetzen der Länder anerkannt sind oder über ein anerkanntes Qualitätssicherungssystem verfügen.

4. Die Höchstteilnehmerzahl eines Kurses sollte zugunsten eines besseren Lernerfolgs auf 20 Teilnehmer/-innen pro Kurs herabgesetzt werden.
5. An die Qualifikation der Lehrkräfte werden hohe Anforderungen gestellt. Die Zahlung eines Honorars, das sich an diesen Qualitätsanforderungen orientiert, muss ein Kriterium für die Trägerzulassung werden.
6. Das Konzept ist bei Bedarf um sozialpädagogische Beratung und Begleitung zu erweitern, die zusätzlich zu finanzieren sind.
7. Die erfolgreiche Teilnahme an den Integrationskursen darf nicht an familiären Gegebenheiten scheitern. Sofern eine Betreuung der Kinder von Kursteilnehmern durch bestehende Einrichtungen nicht gewährleistet ist, bedarf es daher eines ausreichend finanzierten Angebots von Kinderbetreuung.
8. Eine Versorgung mit Integrationskursen auch im ländlichen Raum ist flächendeckend und für die Teilnehmenden zeitnah zu gewährleisten, was bei fehlendem ortsnahen Kursangebot eine angemessene Fahrtkostenerstattung durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge verlangt.
9. Die Integrationskurse müssen verstärkt mit Bildungsangeboten in Bereichen Beruf und Gesellschaft kombiniert werden. Die Zusammenarbeit mit den JobCentern ist zu optimieren.
10. Der DVV regt eine Kampagne zur Mobilisierung und Motivierung der Menschen mit Migrationshintergrund an, die schon länger in Deutschland leben, aber nicht über ausreichende Deutschkenntnisse verfügen.
11. Eine bessere finanzielle Ausstattung der Kursträger ist die Voraussetzung für eine Verbesserung des Integrationsangebots. Der Erstattungsbetrag muss auf mindestens 3 Euro pro Teilnehmer/in und Unterrichtsstunde angehoben werden, durchgeführte Prüfungen müssen adäquat bezahlt werden.
12. Verpflichtende Abschluss-tests für die Kursteilnehmenden sind einzuführen.

Deutscher Städtetag
Deutscher Landkreistag
Deutscher Städte- und Gemeindebund
Deutscher Volkshochschul-Verband