

Empfehlungen der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. (BAGFW) für eine Neugestaltung des Integrationskurssystems - Chancen und Perspektiven -

Die Integrationskurse nach §§ 43 ff. des Aufenthaltsgesetzes sind eines der zentralen integrationspolitischen Angebote des Bundes, an deren Umsetzung auch Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege beteiligt sind.

Der Koalitionsvertrag der Bundesregierung sieht vor, die „Qualität und Effizienz“ der Integrationskurse zu verbessern.¹ Entsprechend dieser Zielformulierung möchte die Bundesregierung die Zielgruppenorientierung, die Kursdifferenzierung und die Mitwirkung beim Spracherwerb stärker in den Fokus nehmen.

Vor diesem Hintergrund und ausgehend von der Zielsetzung, dass möglichst viele Teilnehmerinnen und Teilnehmer den Integrationskurs erfolgreich absolvieren, ergeben sich aus Sicht der in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) zusammengeschlossenen Verbände folgende Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Integrationskurssystems.

Aktuelle Situation in den Integrationskursen

Der Teilnehmendenkreis der Integrationskurse ist äußerst heterogen hinsichtlich der Vorkenntnisse der deutschen Sprache und der individuellen Lernvoraussetzungen. Aktuell gibt es mehr Teilnehmende, die zunächst die lateinische Schrift lernen müssen und auch die Zahl der Alphabetisierungskurse ist seit 2015 deutlich gestiegen. Dies stellt neue Anforderungen an das Kurskonzept und die Lehrkräfte und wirkt sich auch auf die Kurserfolge aus².

¹ Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, S. 106.

² Im Jahr 2018 haben von den etwa 222.000 Absolvierenden, die zum ersten Mal am Integrationskurs teilgenommen haben („erstmalige Kursteilnehmer“) lediglich 52,0% das erwünschte Sprachlevel B1 erreicht und 32,9% das Niveau A2, während 15,1% der Teilnehmenden unter A2 geblieben sind (BAMF: Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für das erste Halbjahr 2018. Nürnberg, 2019)

Doch auch wenn Lernende beim Abschlusstest unter dem Niveau von B1 geblieben sind, kann für sie die Kursteilnahme erfolgreich gewesen sein, wenn sie im Zuge des Integrationskurses persönliche Lernfortschritte erzielt haben und somit ihre Selbstständigkeit in der Bewältigung von Aufgaben im Alltag zugenommen hat.

Anreize schaffen – Bedürfnisse der Lernenden in den Mittelpunkt stellen

Im Jahr 2005 wurde mit dem novellierten Ausländergesetz „zur Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern in die Bundesrepublik Deutschland“ der Grundstein für ein verbindliches System von Deutschkursen gelegt.

Die Grundphilosophie des „Förderns und Forderns“ der damals gleichfalls in Kraft getretenen so genannten „Hartz-Gesetze“ wurde auch zum Leitprinzip für die Ausgestaltung der fortan als Integrationskurse bezeichneten Deutschkurse. Bis zu diesem Zeitpunkt waren die Deutschkurse für Erwachsene dem System der Erwachsenenbildung zugeordnet. Erwachsenenbildung basiert wesentlich auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Dieses Prinzip wurde durch die Möglichkeit der Verpflichtung zur Teilnahme und damit verbundenen Sanktionierungen teilweise aufgegeben. Verpflichtung und Sanktionierung aber sind keine motivationsfördernden Bedingungen zur Aneignung von Kenntnissen einer Sprache. Auch wurden mit der Dritten Änderung der Integrationskursverordnung (IntV) 2017 die Möglichkeiten, Verpflichtete einem Kurs zuzuweisen, erweitert. Im Masterplan Migration des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) vom Juli 2018 wurde eine weitere „Effektivierung des Sanktionsregimes zum Integrationskurssystem“ angekündigt.

Es ist davon auszugehen, dass eine Ursache für die unter den Erwartungen bleibenden Kursergebnisse das Prinzip von Verpflichtung und Sanktionierung ist. Aus der Praxis wird berichtet, dass insbesondere geflüchtete, traumatisierte Menschen, die kurz nach der Ankunft in Deutschland zur Teilnahme an einem Integrationskurs verpflichtet werden und gleichzeitig die Organisation des Alltags übernehmen müssen, oft überfordert sind.

Eine positive, motivierende Lernatmosphäre in den Integrationskursen ist jedoch für Lernende zusätzliche Motivation, das im Kurs Gelernte bei der Bewältigung ihres Alltags anzuwenden, wodurch wiederum Lernerfolg unterstützt wird.

Empfehlungen:

Die Integrationskursangebote müssen flexibel ausgestaltet sein und die pädagogischen und didaktischen Konzepte müssen die kommunikativen Bedürfnisse der Lernenden in der Einwanderungssituation in den Mittelpunkt stellen.

Eine intensive und bedarfsgerechte Beratung und Begleitung vor, während und nach dem Integrationskurs spielt eine entscheidende Rolle für den Lernerfolg. Statt Verpflichtung und Sanktionierung auszubauen, sollte eine positive Lernatmosphäre geschaffen werden, die die Lernenden von Beginn bis zum Kursabschluss begleitet. Bei der Zuweisung zu einem Kurs sollte die individuelle Lebenslage ganzheitlich betrach-

tet werden. Regelmäßige Sprachstandtests können den Lernerfolg individueller steuern.

Attraktive Kursgestaltung für heterogene Zielgruppen

Das Migrationsgeschehen in der Bundesrepublik ist seit dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes und der Implementierung des Systems der Integrationskurse komplexer geworden. Die Zielgruppen der Kurse werden zunehmend heterogener und umfassen sowohl hochqualifizierte Fachkräfte als auch Menschen in prekären Lebenslagen aus den europäischen Nachbarstaaten und Schutzsuchende aus Konfliktregionen im Nahen Osten und Afrika. Die Integrationskursteilnehmenden verfügen somit über höchst heterogene Bildungsbiographien und Lernausgangslagen.

Darauf hat das System der Integrationskurse bislang punktuell reagiert, sodass nunmehr neben bereits bestehenden Spezialkursen wie Jugendkursen, Alphabetisierungskursen, Frauenkursen und einigen wenigen Kursen für sehbehinderte Menschen auch sogenannte Zweitschriftlernerkurse angeboten werden können. Kurse für Menschen mit Behinderungen - als eine Gruppe der besonders Schutzbedürftigen - sind möglich, werden aber viel zu selten umgesetzt. So ist zu beobachten, dass die Teilnahme an diesen speziellen Kursen im Vergleich zum Alphabetisierungs- und allgemeinen Kurs nach Angabe der BAMF-Statistik 2018 gering ist. Das liegt u.a. daran, dass Leistungsträgern bei einer Eingliederungsvereinbarung umfassendere Informationen zu speziellen Kursen fehlen. Alle beteiligten Akteure sind aufgefordert, immer wieder auf das differenzierte Angebot hinzuweisen und es in Anspruch zu nehmen.

Zusätzlich muss eine methodisch-didaktische Debatte geführt werden, welche Lernbedürfnisse, -erfahrungen und -gewohnheiten die äußerst heterogenen Zielgruppen eigentlich haben. Es fehlt Fachwissen darüber, inwiefern das Curriculum der Integrationskurse auf die tatsächlichen sprachlichen und kommunikativen Bedürfnisse der Migrantinnen und Migranten eingeht und welche das überhaupt sind. Die kommunikativen Wünsche und Ausdrucksnöte Eingewanderter sind sehr unterschiedlich und von vielen Faktoren, beispielsweise Alter, Bildungsstand, eigene Zukunftsplanung, soziale Kontakte zu deutschsprachigen Personen, Arbeitsmarktchancen etc. abhängig.

Auch in Alphabetisierungskursen ist in den letzten fünf Jahren ein sichtbarer Anstieg neuer Kursteilnehmenden mit sehr heterogenen Lernvoraussetzungen zu verzeichnen. Während 2012 noch knapp 10.000 Personen mit einem Kurs begannen, waren es bis Ende 2017 über 76.000 neue Teilnehmende. Nach max.1300 Unterrichtseinheiten soll in diesen Kursen das Niveau A2 erreicht werden. Träger stellen fest, dass für Gruppen mit einem bestimmten Alphabetisierungsgrad (primäre oder funktionale Analphabetinnen und Analphabeten) dieses Ziel, sehr hoch gesetzt ist. Zudem ist das Testformat des Deutsch-Tests für Zuwanderer (DTZ), das auch für die Abschlussprüfung von lerngewohnten Teilnehmenden herangezogen wird, für Alpha-kursteilnehmende bisher nicht zielgruppengerecht überarbeitet.

Empfehlungen:

Mit Blick auf die Heterogenität der Zielgruppe wäre ein Sprachkursangebot von Vorteil, das (lokal) flexibler gestaltbar ist und schneller auf Änderungen reagieren kann. Das bisherige Curriculum bildet ab, was die Gesellschaft von Eingewanderten als sprachliches Handlungswissen erwartet, berücksichtigt aber nicht, was sie selber sagen und schreiben können wollen. Durch Teilnehmerbefragungen könnten die Angebote evaluiert und passgenaue Deutschlernangebote entwickelt werden³. Voraussichtlich wird hier auf eine stärkere Individualisierung des Lernwegs und eine lebensweltnahe Konzipierung fokussiert werden müssen. Unterstützend wäre hierbei auch das Zusammenlegen von Orientierungs- und Integrationskurs (zu einem fortgeschrittenen Zeitpunkt im Kursverlauf, wenn bereits erste Deutschkenntnisse erworben werden konnten), wobei die Lerninhalte mit engem Bezug zum Lebensalltag der Lernenden zu gestalten wären.

Schon jetzt sollte die Attraktivität der Deutschkurse durch kleinere Kursgrößen mit max. 15 Kursteilnehmenden und mehr Teilzeitkurse gesteigert werden. Auch sollte das Kursangebot weiter ausdifferenziert werden, z.B. Angebote für Langsamlernende geschaffen/ausgebaut werden, und das Lehrpersonal für die speziellen Kursarten entsprechend geschult sein.

Erfahrungen aus der Erwachsenenbildung legen nahe, dass ein (lokal) flexibles und bedarfsorientiertes Kursangebot zu weniger Kursabbrüchen und besseren Kursergebnissen führt.

Bei Alphakursteilnehmenden kann eine stärkere individuelle Förderung durch Nachhilfe, Lernbegleitung während des Unterrichts oder berufs begleitende Maßnahmen auf niedrigschwelligem Niveau die Lernmotivation unterstützen. Zudem sollten das Konzept des Alphabetisierungskurses (Erweiterung des Stundenumfangs, Teamteaching etc.) und das Testformat (Schwerpunktlegung auf die Abfrage von mündlichen Fähigkeiten) überarbeitet werden. Qualität bzw. Qualitätskontrolle müssen insgesamt gewährleistet sein.

Zugang zum Integrationskurs für alle Eingewanderten

Derzeit ermöglichen individuelle Rechtsansprüche und Verpflichtungen nur bestimmten Gruppen den Zugang zum Integrationskurs. Ausgeschlossen sind Schutzsuchende ohne sogenannte „gute Bleibeperspektive“, sowie Geduldete (mit Ausnahme von Inhabenden einer Ermessensduldung, über die jedoch nur zwei Prozent der Geduldeten verfügen).

³ Ggf. liefert das vom BAMF initiierte Projekt "Evaluation der Integrationskurse" bereits erste Erkenntnisse zu dieser Frage.

Empfehlung:

Der Zugang zu den Integrationskursen sollte für alle neu zugewanderten Personen von Anfang an unabhängig vom Aufenthaltsstatus und der Bleibeperspektive möglich sein. So können Integrationsprozesse schon frühzeitig greifen.

EU-Bürgerinnen und -Bürger sollten einen gesetzlichen Anspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs erhalten.

Finanzierung

Das komplexe System der teilnehmerbezogenen Förderung hat zur Folge, dass Beginn und Durchführung von Kursen nicht gesichert sind, da oft die benötigte Mindestteilnehmerzahl nicht sofort zustande kommt. Um diesem Problem zu begegnen, wurden in der Vergangenheit für bestimmte Kursangebote Vergütungsregelungen getroffen, die die Durchführung des Kurses auch bei geringerer Teilnehmerzahl ermöglichen. Mit diesen Regelungen kam das BAMF den Trägern ein Stück weit entgegen. Damit konnten strukturelle Probleme gelindert, aber nicht gelöst werden.

Empfehlung:

Eine Lösung könnte die Umstellung von der teilnehmerbezogenen Individualförderung auf eine Kursförderung sein. Damit würde der administrative Aufwand reduziert und die Planungssicherheit der Träger gesteigert werden. Alternativ wäre ein Ausbau der Garantievergütung zu prüfen, um einen frühzeitigen Kursbeginn auch bei geringerer Teilnehmendenzahl zu gewährleisten.

Abgestimmte regionale Zusammenarbeit bei Kursorganisation und Zusteuerung

Seit dem Jahr 2017 versucht das BAMF über ein Pilotprojekt zur zentralen Zusteuerung von verpflichteten Kursteilnehmenden verstärkt in das Integrationskursmanagement vor Ort einzuwirken. Ziel des Projekts ist die schnelle Zuweisung in einen Kurs. Bisherige Erfahrungen machen deutlich, dass die örtlichen Strukturen nicht hinreichend mitgedacht und bei der zentralen Testung und Zusteuerung die individuellen Lebensumstände der Personen nicht ausreichend berücksichtigt werden. Dabei gibt es zahlreiche gut funktionierende Modelle einer intensiven, bedarfsgerechten Abstimmung des Angebots von Integrationskursen zwischen allen beteiligten Akteuren, die lokal gesteuert werden (Beispiele sind Mannheim, Stuttgart, München, Nürnberg, Saarbrücken).

Empfehlungen:

Teilnahmeberechtigte oder -verpflichtete Personen sollen möglichst schnell einen für sie geeigneten Kurs finden und zeitnah beginnen können. Um dies zu gewährleisten, sollte vor allem an den erfolgreichen Modellen auf kommunaler Ebene angeknüpft werden, bei denen eine enge Kooperation der Sprachkursträger, Kommunen und weiterer Akteure stattfindet.

Die erwähnten regionalen Modelle sollten erhalten und ggfs. ausgebaut werden. Insbesondere für den ländlichen Raum sollte überprüft werden, ob Landkreise und bestehende Trägerstrukturen stärker in die Koordinierung der Deutschkurse einbezogen werden können. Wichtig ist, dass die Kursauswahl letztlich bei der teilnahmeberechtigten Person liegt. Die Zuweisung sollte lediglich als Empfehlung verstanden werden.

Die Steuerung von Teilnehmenden sollte federführend auf lokaler Ebene stattfinden. Bei einer auf die Bedarfe, Wünsche und Lebensumstände der Teilnehmenden abgestimmten Zuweisung sollten erfahrene Kursleitungen einbezogen werden.

Intensive Begleitung der Integrationskursteilnehmenden

Im Zuge des enormen Anstiegs der Teilnehmerzahlen seit 2015 kann die Kooperation zwischen Integrationskursträgern und den Migrationsfachdiensten (Migrationsberatung für Erwachsene Zuwanderer sowie Jugendmigrationsdienste), zu deren Aufgabe die sozialpädagogische Begleitung der Teilnehmenden vor, während und nach dem Kurs gehört, nicht immer sichergestellt werden. Von Integrationskursträgern wurde in der Folge ein Mehrbedarf an Begleitung der Teilnehmenden zur Unterstützung ihres Kurserfolgs angemeldet.

Empfehlungen:

Die bestehende Struktur von MBE und JMD zur sozialpädagogischen Begleitung vor, während und nach den Integrationskursen sollte ausgebaut und tragfähig durch Bundesmittel finanziert werden.

Bei der intensiven Begleitung der Integrationskursteilnehmenden sollten MBE/JMD und Kursträger noch besser zusammenarbeiten. Bei Bedarf sollten ergänzend Instrumente der Lernbegleitung, wie etwa Teamteaching, zur Verfügung gestellt werden.

Deutschspracherwerb ganzheitlich denken

Neben dem Erlernen der deutschen Sprache als wichtige Voraussetzung für Teilhabe ist das Finden eines Arbeitsplatzes oder einer finanzierbaren Wohnung zum Ankommen in Deutschland sehr essentiell. Eine der zentralen Herausforderungen für die Gestaltung der Deutschkurse ist daher ihre kontextuelle Einbettung in die lokale Bildungs- und Qualifizierungslandschaft.

Empfehlungen:

Es ist deshalb notwendig und erforderlich, die deutschsprachliche Bildung mit anderen gesellschaftlichen Bereichen zu verknüpfen. Insbesondere die vielfältigen Instrumente der Arbeitsmarktförderung durch die Arbeitsagenturen und die Jobcenter sowie die soziale Inklusion mit Fokus auf weitere Förderangebote, stellen für die Zielgruppe der Integrationskurse nach dem Ende eines Sprachkurses einen wesentlichen Bezugspunkt dar.

Es sollten flexiblere Zugänge ermöglicht werden, um schon während des Integrationskurses berufliche Praktika zu ermöglichen. Zusätzlich muss der Grundsatz der durchgängigen sprachlichen Bildung auch in den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen realisiert werden – in den berufsvorbereitenden Maßnahmen, in der Einstiegsqualifizierung, in den ausbildungsbegleitenden Hilfen usw. Dabei dürfen Deutschlernende nicht überfordert werden, wie die KompAS-Maßnahmen mit Blick auf die Integration von Geflüchteten in der Auswertung gezeigt haben.

Bezogen auf das Gesamtprogramm Sprache der Bundesregierung fordern Träger eine ganzheitliche Lernberatung, eine bessere Abstimmung der Konzepte sowie die passgenaue Verzahnung mit Maßnahmen der Arbeitsförderung z.B. der Jobcenter und Arbeitsagenturen.

Zur Verbesserung der Sprachpraxis nach Ende eines Kursbesuchs und zur Identifikation mit dem Sozialraum sollten soziale Projekte wie Sprachcafés oder Tandemprojekte, aber auch politische Partizipationsmöglichkeiten wie das ehrenamtliche Engagement in Vereinen oder im Nachbarschaftsraum, ausgebaut und stärker mit bestehenden Angeboten verknüpft werden.

Vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Trägern

Die erfolgreiche Umsetzung der Integrationskurse setzt partnerschaftliche Zusammenarbeit der beteiligten Akteure voraus.

Das System ist mit hohem, bürokratischem Aufwand verbunden. Für die Träger ist es mit zahlreichen Auflagen versehen, deren Einhaltung engmaschig – und bisweilen sehr restriktiv – kontrolliert wird. Ihnen wird teilweise die alleinige Verantwortung für den erfolgreichen Abschluss der Integrationskurse auferlegt. Integrationskursträger haben sich insbesondere auch in den letzten drei Jahren unter schwierigen Rahmenbedingungen bemüht, ein weitgehend bedarfsgerechtes Angebot zur Verfügung zu stellen. Erfolg und Misserfolg der Integrationskurse liegt nicht in der alleinigen Verantwortung der Träger. Ausschlaggebend sind vielmehr modifizierte Rahmenbedingungen - wie etwa die stärkere Berücksichtigung von Lernbiographie und Lernprogression - und eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen BAMF und Trägern.

Empfehlungen:

Das Erfahrungswissen und die Kompetenzen der Integrationskursträger sollten bei konzeptionellen und didaktischen Fragen und Entscheidungen mehr einbezogen werden. Ein offener, zugewandter Austausch zwischen Trägern und BAMF ist wünschenswert und zu verstetigen.

Der bürokratische Aufwand sollte abgebaut werden. Schwerpunkt der vertrauensvollen Zusammenarbeit sollte das gemeinsame Ziel sein, ein bedarfsgerechtes Angebot zu schaffen und Teilnahmeberechtigte bei dem erfolgreichen Kursbesuch zu begleiten.

Eine regelmäßige unabhängige Evaluierung⁴ der Integrationskurse und ihre kontinuierliche Weiterentwicklung sind wünschenswert.

Berlin, 02.07.2019

Bundesarbeitsgemeinschaft
der Freien Wohlfahrtspflege e. V.

Dr. Gerhard Timm
Geschäftsführer

Kontakt:

Nadja Saborowski (n.saborowski@drk.de)

⁴ Beispielsweise analog zur „Evaluierung der niederschwelligen Frauenkurse“, August 2016, durchgeführt von Syspons.