

 **HEINRICH BÖLL STIFTUNG**
DEMOKRATIE

E-PAPER #3

**Kommission «Perspektiven für eine zukunftsgerichtete
und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik»**

Integrationskurse reformieren

Steuerung neu koordinieren:
Schritte zu einer verbesserten
Sprachvermittlung

**RAINER OHLIGER, FILIZ POLAT, HANNES
SCHAMMANN UND DIETRICH THRÄNHARDT**

Eine Publikation der Heinrich-Böll-Stiftung, August 2017

Integrationskurse reformieren

Steuerung neu koordinieren: Schritte zu einer verbesserten Sprachvermittlung

Rainer Ohliger, Filiz Polat, Hannes Schammann und Dietrich Thränhardt

Die Heinrich-Böll-Stiftung erarbeitet seit Dezember 2015 in ihrer Kommission «Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik» konkrete Ansätze und politische Empfehlungen für eine belastbare Migrationspolitik. Die parteiübergreifende Fachkommission setzt sich aus 36 Akteur/innen aus Wirtschaft, Politik, Wissenschaft, Zivilgesellschaft, öffentlicher Verwaltung und Verbänden zusammen und besteht aus Vertreter/innen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene. Das zentrale Ziel ihrer Arbeit ist es, einerseits die menschenrechtlichen und politischen Zusammenhänge von Flucht, Migration und verwandter Politikbereiche (wie Demografie, Arbeitsmarkt, Entwicklungspolitik, Sicherheitspolitik etc.) zu beschreiben, andererseits politische Optionen zu formulieren.

Die Kommission arbeitet in drei Arbeitsgruppen entlang verschiedener thematischer Schwerpunkte. Die vorliegende Publikation entstand im Rahmen der Arbeitsgruppe II: «Whole-of-Government – Ressort- und ebenenübergreifende Zusammenarbeit in der Flüchtlings- und Einwanderungspolitik».

Weitere Informationen zur Fachkommission «Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik»: <https://heimatkunde.boell.de/fachkommission>

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung und Problembeschreibung	4
II. Institutionelle und politische Ausgangslage	6
III. Organisation, Ablauf und Zielgruppen der Integrationskurse	7
IV. Reformüberlegungen und Handlungsempfehlungen	9
1. Subsidiäre Organisation und lokale Koordination	9
2. Zentrale Finanzierung und Kostenerstattung	10
3. Zentrale Festlegung inhaltlicher Standards	11
4. Basissprachkurse für alle	11
5. Verschränkung der Sprachkurs- und Integrationsangebote im kommunalen Raum	11
6. Qualitätssicherung und Weiterentwicklung der Kursangebote	12
V. Resümee	13
Literatur	15

I. Einleitung und Problembeschreibung

«Sprache ist der Schlüssel zur Integration!» Diese Aussage ist mittlerweile ein integrationspolitischer Allgemeinplatz. Die zentrale Integrations- und Sprachkurspolitik des Bundes, ergänzende Angebote der Länder und Kommunen sowie Angebote von Freiwilligen zielen in diesem Sinn darauf ab, ein ausreichendes Sprachkursangebot für eingewanderte oder geflüchtete Menschen zu gewährleisten. Seit 2005 ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) für die Sprachkurse zuständig, es macht aber kein ausreichendes Angebot. Die Aufnahme einer großen Zahl von Flüchtlingen im Jahr 2015 hat nicht nur zu einer Ausweitung dieses durch den Bund finanzierten Kursangebots geführt, sondern auch politische Entscheidungen zur Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten nach sich gezogen. Die stark gestiegene Nachfrage nach Integrationskursen hat pointiert zu Tage gefördert, vor welchen Herausforderungen die Sprachvermittlung durch Integrationskurse steht. Folgende Hauptprobleme stehen dabei ins Auge:

- Die Steuerung und Koordination der Integrationskurse wird auf zentraler Ebene durch das BAMF vorgenommen (Kursgröße, Kursauswahl, Anforderungen an Lehrkräfte, Fahrtkostenerstattung usw.). Das Prozedere bei der Organisation und Durchführung der Kurse ist dadurch wenig flexibel.
Folge: Die Gestaltungsspielräume für die lokalen Sprachkursanbieter werden durch das relativ starre und bürokratische System begrenzt. Migrantinnen und Migranten erhalten oft keine passgenauen Kurse, Integrationsprozesse werden verlangsamt.
- Die Zielgruppe der Integrationskurse hat sich durch die Flüchtlingsaufnahme in den letzten zwei Jahren deutlich verändert. Bis 2014/15 nahmen vorwiegend Familienmitglieder früherer Arbeitsmigranten und -migrantinnen das Angebot in Anspruch, nachgezogene Verwandte ebenso wie langjährig in Deutschland sesshafte («nachholende Sprachintegration»). Mittlerweile besuchen größtenteils neu zugewanderte Flüchtlinge die Kurse.
Folge: Die Anforderungen und Bedingungen an die Integrationskurse haben sich stark verändert und müssen teils noch an die neue Zielgruppe angepasst werden.
- Die Angebote der Integrationskurse sind oft nur ungenügend auf die unterschiedlichen Voraussetzungen und Fähigkeiten der Kursteilnehmerinnen und -teilnehmer ausgerichtet. Allgemeine Kurse überwiegen, Kursdifferenzierung ist die Ausnahme, es fehlt an ausreichend Alphabetisierungskursen.
Folge: Dies führt zur mangelnden Leistungsdifferenzierung der angebotenen Kurse: Unterforderung und Überforderung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, insbesondere in den allgemeinen Kursen, sind an der Tagesordnung.
- Die Möglichkeit zur Teilnahme an Integrationskursen unterliegt – vor allem für Flüchtlinge – (aktuellen) politischen Vorgaben (Kriterium: «gute Bleibeperspektive» oder Anerkennung).
Folge: Konkurrenzen und Verteilungskonflikte zwischen Flüchtlingen unterschiedlicher Herkunftsgruppen sind an der Tagesordnung. Die Länder und Kommunen

müssen ihre knappen Ressourcen verwenden, um diese Konflikte zu moderieren und Ersatzangebote bereitzustellen.

- Die Nachfrage nach Integrationskursen übersteigt zurzeit das Angebot deutlich.
Folge: Es kommt zu langen Wartezeiten für Kursberechtigte. Statt zu Integration kommt es, vor allem bei Flüchtlingen, zu Desintegration aufgrund von Langeweile und mangelnden Perspektiven. Die Integration in den Arbeitsmarkt wird weiter verzögert.
- Trotz vermeintlich zentraler Steuerung unterscheiden sich das Angebot und die Qualität der Integrationskurse stark nach Regionen und Anbietern.
Folge: Der Kurserfolg der Teilnehmer/innen variiert erheblich und die formal gleichen Testergebnisse sind de facto oft nicht vergleichbar.
- Die Erfolgsquote in den Kursen ist vergleichsweise niedrig, viele brechen den Kurs ab oder fallen durch.
Folge: Die notwendigen Voraussetzungen für die Integration in Ausbildung und Arbeit werden nicht erreicht.
- Selbst wenn der Kurs erfolgreich abgeschlossen wird, reichen die erworbenen Sprachkenntnisse oftmals nicht aus, um am Ausbildungs- und Arbeitsmarkt bestehen zu können. Die Zielvorgabe der Integrationskurse, das Niveau B1, also selbstständige Sprachanwendung im einfachen Bereich, befindet sich noch eine Stufe unterhalb des Niveaus, das in der Regel für eine betriebliche Ausbildung benötigt wird.
Folge: Der Übergang in den Arbeitsmarkt verzögert sich bzw. es werden Anschlussmaßnahmen benötigt.
- Das Angebot der Integrationskurse ist zeitlich und inhaltlich oft nicht gut mit anderen integrations- und berufsvorbereitenden Angeboten abgestimmt oder steht sogar in Konkurrenz mit diesen.
Folge: Der Übergang in Ausbildung und/oder Beschäftigung wird erschwert.

Somit lässt sich konstatieren, dass Integrationskurse zwei Defizite aufweisen. Erstens ist der **Output**, gemessen an den erzielten Ergebnissen, nicht befriedigend: Nur 30 Prozent der Kursteilnehmer und teilnehmerinnen erreichen das Ziel B1 im ersten Anlauf.^[1] Zweitens ist die derzeitige zentrale **Organisation** und Kontrolle der Kurse durch das BAMF schwerfällig, unnötig bürokratisch und damit hinderlich für die Integration, die Teilhabe und das Empowerment der Zielgruppen. Output und Organisation sind wechselseitig miteinander verknüpft. Daher lohnt die Diskussion über die Re-Organisation der Integrationskurse, damit deren Erfolg gesteigert und Integrationsperspektiven für die neu Zugewanderten verbessert werden können.

1 Von staatlicher und amtlicher Seite werden die Integrationskurse als Erfolg verkauft. Jedoch hält nur die Hälfte der Teilnehmenden bis zum Abschlusstest durch. Von diesen bestehen wiederum 40 Prozent den Test nicht (siehe Schroeder/Zahkharova 2015).

II. Institutionelle und politische Ausgangslage

Das Zuwanderungsgesetz von 2005 markierte einen entscheidenden Schritt in der deutschen Migrations- und Integrationspolitik. Im Bereich der Sprachvermittlung wurde für alle Migrantinnen und Migranten zum ersten Mal ein zentrales, einheitliches und rechtlich verbindliches Konzept für Sprachkurse eingeführt. Dieses neue, vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zentral koordinierte und gesteuerte Angebot richtete sich ursprünglich an neu Zugewanderte. De facto verlief die Entwicklung aber in eine andere Richtung. Nach dem Jahr 2005 überstieg zunächst das Angebot – die für Integrationskurse zur Verfügung stehenden Ressourcen – die tatsächliche Nachfrage dieser Zielgruppe, mit der Folge, dass die Integrationskurse sich dann auch und vor allem an bereits im Lande anwesende Migrantinnen und Migranten richteten (= nachholende Integration). Seit 2013/14 änderte sich die Zielgruppe wiederum, seitdem machen Flüchtlinge den überwiegenden Teil der Kursteilnehmerinnen und Teilnehmer aus.

Das zuständige Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Von der Asylbehörde zur zentralen Integrationsagentur

Die zentrale Zuständigkeit des BAMF für Integrationskurse war nicht die Folge eines geplanten und rationalen politischen Prozesses, sondern eine Verlegenheitslösung des Jahres 2005. Die Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes brachte neue integrationspolitische Aufgaben mit sich, darunter die systematische Sprachvermittlung. An die Stelle je besonderer Programme für bestimmte Menschengruppen, die aus unterschiedlichen Gründen (Flucht, Aussiedlung, Arbeitsmigration) nach Deutschland gekommen waren, sowie für deren Familien trat ein einheitliches Programm. Für die Koordination dieses neuen Integrationsinstruments bedurfte es einer Institution. Der politische Wille, eine solche Institution zu errichten, bestand auf Seiten der Bundesregierung. Die meisten Bundesländer hingegen zeigten sich damals eher unwillig, das Thema anzugehen und Verantwortung zu übernehmen. Die Entscheidung des Bundeskabinetts bzw. des Bundesministeriums des Inneren (BMI) für eine zentrale Institution fiel zugunsten des BAMF aus, das 2005 aus der Vorläuferinstitution Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BaFl) hervorgegangen war. Nicht zuletzt die freien Personalkapazitäten der Behörde aufgrund damals niedriger Asylbewerberzahlen, nicht inhaltliche, institutionelle oder sachlogische Gründe, gaben den Ausschlag für diese Entscheidung. Mit den rapide steigenden Flüchtlingszahlen im Jahr 2015 und der Ausdehnung des Sprachkursangebots auf Asylbewerber und Bewerberinnen mit «guter Bleibeperspektive» traten die Defizite dieser Organisation zutage. Das BAMF als nachgeordnete Behörde des BMI reagierte nur mit deutlicher Verzögerung auf die gestiegene Nachfrage nach Sprachkursen. In dieser Zeit der institutionellen Krise, als die Behörde es nicht mehr vermochte, ihrem Kerngeschäft, der Entscheidung über Asylanträge, im erforderlichen Maß nachzukommen, gerieten die integrationspolitischen Aufgaben ins Hintertreffen. Das BAMF verfügte nicht über die nötige Kapazität und

Flexibilität, um auf die integrationspolitischen Herausforderungen im Bereich Sprachvermittlung zu reagieren. Die Schwerpunktsetzung hing von Vorgaben des BMI ab, das der Reduzierung des Flüchtlingszustroms größere Priorität beimaß als der Integration. Auch das intervenierende Bundeskanzleramt und die neue Leitung des BAMF konzentrierten sich zunächst vor allem auf die Bearbeitung der Asylanträge. Die Anpassung an den gestiegenen Bedarf an Integrationskursen erfolgte erst mit zeitlicher Verzögerung und nur mit beschränkt ausgeweiteten Ressourcen. Dem Entscheidungsstau^[2] folgte so der Integrationsstau. Der Entscheidungs- und Verwaltungszentralismus half nicht, dieses Problem zu lösen. Da das BAMF die ihm gestellte Aufgabe nicht zeitnah erfüllte, boten zahlreiche Länder und Kommunen sowie Freiwillige zusätzliche eigene Kurse an. So entstand eine unkoordinierte, teils konkurrierende Vielfalt von Sprachkursangeboten, das den Zuständigkeitswirrwarr im föderalen System erhöhte (Schammann 2015). Somit steht heute die Frage aus der Zeit des Zuwanderungsgesetzes und der Einführung von Integrationskursen wieder auf der Agenda, ob nämlich zentralstaatlich organisierte Integrationskurse dem ansonsten streng föderal gegliederten Bildungsbereich angemessen sind. Es geht also darum, auf welcher Ebene bzw. welchen Ebenen im föderalen Gefüge die Zuständigkeit für Integrationskurse am besten angesiedelt wäre (Thränhardt/Weiss 2016). Hieraus resultieren wiederum eine Reihe nachgeordneter praktischer Fragen, die die Angebote und die Durchführung von Kursen vor Ort betreffen.

III. Organisation, Ablauf und Zielgruppen der Integrationskurse

Die Möglichkeit und die Pflicht zur Teilnahme an Integrationskursen ist im Aufenthaltsgesetz geregelt (§§ 44 und 44a AufenthG). Einen Anspruch auf die Teilnahme an einem Integrationskurs haben Ausländerinnen und Ausländer mit einer erstmaligen Aufenthaltserlaubnis, Arbeitsmigrantinnen und migranten, Personen, die als Familienangehörige einwandern, anerkannt Schutzberechtigte, Menschen mit der Staatsangehörigkeit eines EU-Staates sowie (nachrangig) Personen mit «guter Bleibeperspektive», die aus humanitären Gründen um Schutz in Deutschland nachsuchen. Die Verpflichtung zur Teilnahme besteht, wenn keine ausreichenden Kenntnisse der deutschen Sprache vorhanden sind, Sozialleistungen (SGB II) bezogen werden und die Teilnahme am Integrationskurs in einer Eingliederungsvereinbarung vorgesehen ist oder wenn die Person «in besonderer Weise integrationsbedürftig ist und die Ausländerbehörde [sie] zur Teilnahme am Integrationskurs auffordert». Neben der verpflichtenden Teilnahme am Integrationskurs besteht für

2 Ende März 2017 lagen noch 278.000 Asylanträge beim BAMF auf Halde (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 03/2017).

Ausländerinnen und Ausländer sowie für Eingebürgerte die Möglichkeit zur freiwilligen Teilnahme.

Für Schutzsuchende aus humanitären Gründen, also Asylbewerber und Geduldete, wurde der Zugang zu Integrationskursen im Asylpaket I im Herbst 2015 neu geregelt. Asylbewerbern mit «guter Bleibeperspektive» und Geduldeten wurde der Zugang gewährt, weil die Asylverfahren immer länger dauerten. Eine gute Bleibeperspektive haben Personen aus Herkunftsländern mit einer Schutzquote von über 50 Prozent. Dies galt anfänglich für Eritrea, den Irak, den Iran und Syrien. Im Jahr 2016 kam Somalia hinzu. Im Jahr 2016 lag auch für Asylsuchende aus Afghanistan die Schutzquote über 50 Prozent, ohne dass das BMI bislang auch afghanische Flüchtlinge in diesen Kreis der Anspruchsberechtigten aufnahm. Asylsuchende mit «guter Bleibeperspektive» haben allerdings ebenso wie Geduldete nur ein Anrecht auf Teilnahme, sofern Kursplätze verfügbar sind und die sprachliche Notwendigkeit besteht. Vom Anspruch auf die Teilnahme am Integrationskurs ausgeschlossen bleiben Asylbewerber und bewerberinnen aus allen anderen Herkunftsländern.

Der Integrationskurs umfasst in der Regel zwei Sprachkursmodule (Basiskurs, Aufbaukurs) à 300 Stunden und zusätzlich einen mittlerweile 100-stündigen Orientierungskurs zur Vermittlung allgemeiner gesellschaftspolitischer und historischer Kenntnisse. Die Mehrzahl der Integrationskurse sind allgemeine Integrationskurse. Darüber hinaus gibt es Spezialkurse (Alphabetisierungskurse, Frauenkurse, Elternkurse, Jugendkurse, Förderkurse, Intensivkurse). Die Einstufung der Teilnehmenden erfolgt normalerweise dezentral durch die Sprachkursanbieter. Aufgrund der Einstufung erfolgt die Zuweisung zu einem entsprechenden Kursniveau oder zu einem allgemeinen Kurs, wenn keine leistungsdifferenzierten Kurse angeboten werden können. Die Mindestteilnehmerzahl für allgemeine Kurse liegt bei 15, die Höchstteilnehmerzahl bei 25 Personen.

Die Kurse werden durch vom BAMF zugelassene Träger (2016: knapp 8.800) angeboten und durchgeführt. Es handelt sich dabei vor allem um Sprachschulen und Volkshochschulen. Der Unterricht wird entlang eines vom Goethe-Institut mitentwickelten Rahmencurriculums (Goethe-Institut, BMI, BAMF 2005) durchgeführt, und zwar auf der Basis von durch das BAMF zugelassenen Unterrichtsmaterialien für die Sprachvermittlung und den Orientierungskurs. Die Teilnahme am Integrationskurs endet mit Prüfungen, in denen die Sprachkenntnisse und das gesellschaftspolitische Wissen abgefragt werden.

Im Anschluss an die BAMF-Integrationskurse, oder parallel dazu, gibt es die Möglichkeit zur (zusätzlichen) berufsbezogenen Deutschsprachförderung (§ 45a AufenthG). Diese Kurse werden vom BAMF organisiert und wurden bislang durch ESF-Mittel finanziert. Nach dem Auslaufen der ESF-Förderung im Jahr 2017 befindet sich die berufsbezogene Deutschsprachförderung im Umbruch. Das BAMF stellt diese zurzeit in enger Zusammenarbeit mit der Bundesagentur für Arbeit auf eine nationale Förderung um und passt die inhaltlichen Angebote dem geänderten Bedarf an (Berufssprachkurse 2017).

Neben dem Bund bieten Bundesländer und Kommunen seit Jahren zusätzliche Kurse an, die bestehende Lücken füllen oder Gruppen ins Auge fassen, die keinen Anspruch auf die BAMF-Integrationskurse haben, wie etwa Schutzsuchende ohne «gute Bleibeperspektive»,

insbesondere aus Afghanistan. Auch bieten zahlreiche Ehrenamtsinitiativen und Freiwillige Sprachkurse an, die lokal oder durch Spenden finanziert werden.^[3]

IV. Reformüberlegungen und Handlungsempfehlungen

Auf bundespolitischer Ebene sollte die Zuständigkeit für die Integrationskurse neu geregelt werden. Die Zuständigkeit des BAMF und damit des BMI als Akteur von Sicherheits- und Ordnungspolitik ist keine optimale institutionelle Lösung für ein Sprach- und Bildungsprogramm. Diese Situation führt u.a. dazu, dass die Kurse sich im Sinne der ordnungspolitischen Vorgaben zu stark an den gewünschten Testergebnissen orientieren.

Das Kerngeschäft des BAMF und sein vorrangiger Auftrag zielen auf die Bearbeitung von Asylgesuchen, nicht auf die Integrationspolitik. Das BAMF sollte für die Erledigung dieser Kernaufgaben gestärkt werden, indem es von anderen Aufgaben befreit wird. Die Regelung und Gestaltung von Integrationskursen sollte künftig aus der Zuständigkeit des BMI herausgelöst werden. Spracherwerb und Sprachpolitik sollte als Bildungsaufgabe und als Vorbereitung für die Integration in die Bildungslandschaft und in den Arbeitsmarkt verstanden werden. Entsprechend sollte die Aufgabenverteilung an die dafür im föderalen System zuständigen Institutionen angebunden werden.

1. Subsidiäre Organisation und lokale Koordination

Die übergeordnete politische Zuständigkeit für die Integrationskurse wäre inhaltlich besser beim Bundesministerium für Forschung und Bildung (BMBF) oder beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) sowie der Bundesagentur für Arbeit als nachgeordneter Behörde des BMAS aufgehoben, gegebenenfalls auch in gemeinsamer oder geteilter Zuständigkeit. Hier sind zentrale Kompetenzen für die Bildungspolitik und die Arbeitsmarktpolitik angesiedelt, die eng mit der Frage der Sprachvermittlung verbunden sind. Sofern es in Zukunft zur Einrichtung eines Migrations- und Integrationsministeriums auf Bundesebene kommen sollte, wäre dies der politisch-administrative Ort, um die übergeordneten Zuständigkeiten zu regeln. Die inhaltliche Ausgestaltung, Differenzierung und Organisation der Integrationskurse sollte aber in die Verantwortung der Länder übergehen. Die Durchführung der Kurse obläge dann jeweils den Trägern auf kommunaler Ebene. Auch die Zulassung dieser Integrationskursträger sollte künftig in die Verantwortung der Länder

3 Vgl. die Darstellung dieses komplexen Miteinanders für die Stadt Erlangen in: Younso 2016, S. 215 ff.

und Kommunen fallen.^[4] Dies entspräche der föderalen Logik des bundesdeutschen Staatsaufbaus und dem Subsidiaritätsprinzip und würde eine flexiblere Personal- und Ressourcengestaltung ermöglichen. Die Abstimmung und Ergänzung der zentralen Ressourcen des Bundes für Integrationskurse mit Angeboten der Länder und Kommunen würde vereinfacht oder erst ermöglicht werden. So könnten die Kurse stärker differenziert und die bislang starren Vorgaben für ihre Zusammensetzung vor Ort (Größe, Spezialisierung) durch Dezentralisierung und einen flexiblen Rahmen für die Sprachkursanbieter überwunden werden. Bildungsangebote für Zugewanderte und Flüchtlinge würden so außerdem als Teil des allgemeinen Bildungssystems definiert statt eine Sonderexistenz in der zentralen Asylbehörde zu fristen. Die Änderung der politisch-administrativen Vorgaben löst allerdings noch nicht das seit 2015 bestehende Kapazitäts- und Ressourcenproblem. Über eine Erhöhung der finanziellen Aufwendungen für Integrationskurse muss unabhängig davon verhandelt werden.

2. Zentrale Finanzierung und Kostenerstattung

Zwei Ausgangsüberlegungen stehen am Anfang einer Diskussion über die Finanzverfassung der Integrationskurse. Erstens gilt im Rahmen der föderalen Verfassung wie bei anderen Aufgaben auch das Konnexitätsprinzip («Wer bestellt, zahlt»). Wer also politisch Kosten verursacht, ist auch für deren Deckung zuständig, unabhängig davon, ob die Folgekosten auf der eigenen oder einer nachgeordneten Ebene anfallen. Zweitens ist unter den gegebenen verfassungsrechtlichen Bedingungen keine Direktfinanzierung kommunaler Aufgaben und Ausgaben durch den Bund möglich, sodass die Länder eine intermediäre Funktion einnehmen müssen (Art 84, GG: «Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden.»).

Die zentrale Frage bei der Finanzierung der Integrationskurse lautet, wie man das benötigte Geld den Menschen und ihren (Sprach-)Bedürfnissen zukommen lassen kann, um ein möglichst kosteneffizientes, wirksames und an Wahlmöglichkeiten orientiertes Sprachkursangebot zu machen (Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut 2015). Es stellen sich also Fragen der Mittelherkunft, der Mittelverteilung und des Mitteleinsatzes über die verschiedenen Handlungsebenen hinweg.

Die Finanzmittel für die Sprach- und Integrationskurse sollten vom Bund bereitgestellt, auf die Bundesländer übertragen und von dort vollumfänglich an die Kommunen oder die Sprachkursanbieter weitergereicht werden. Die Bundesfinanzierung erfolgt dann als Mindeststandardfinanzierung («auskömmliche Bundesfinanzierung»). Analog zur Kos-

4 Vgl. dazu auch das jüngst vorgelegte Positionspapier des Deutschen Landkreistags «Integration im ländlichen Raum beschleunigen – Koordinierung der Sprachförderung auf Landkreisebene ermöglichen» vom 15./16. Mai 2017 (http://www.kreise.de/__cms1/images/stories/publikationen/170517_PosPapier_Integration_beschleunigen.pdf).

tenerstattung im Rahmen der Asylbewerberleistungen an die Kommunen über die Länder erhielten die Kommunen und Sprachkursanbieter von den Ländern so bundeseinheitliche Sprachkurs- oder Teilnehmerpauschalen zugewiesen. Der überaus bürokratische Nachweis der Kursteilnahme durch Stunde um Stunde geführte Teilnehmerlisten sollte entfallen. Stattdessen sollte den Kursanbietern eine erste Pauschale mit Kursbeginn gezahlt werden, eine zweite mit der Ablegung der Sprachkursprüfung und ein Bonus für jede erfolgreich abgelegte Prüfung in einem externen Prüfungssystem.

3. Zentrale Festlegung inhaltlicher Standards

Die Zuständigkeit des Bundes für die Integrationskurse sollte sich darüber hinaus darauf beschränken, einen bundesweiten Mindeststandard für diese zu setzen. Die Konzeption der ordnungspolitischen Richtlinien für die Integrationskurse sollte weiterhin von externen Fachleuten begleitet werden, aber die Bundesländer stärker einbeziehen, etwa über die Integrationsministerkonferenz und/oder die Kultusministerkonferenz.

4. Basissprachkurse für alle

Nach drei Monaten Aufenthalt sollten alle neu Zugewanderten, unabhängig von Herkunft, Aufenthaltsstatus oder Bleibeperspektive, ein Anrecht auf einen freiwilligen Basissprachkurs (300 Stunden mit Abschluss A1/2, gegebenenfalls Alphabetisierungskurs) haben. So könnten frühzeitig elementare Kenntnisse der deutschen Sprache erlangt werden, an die weitere Aufbaukurse anknüpfen könnten. Die Basissprachkurse sollten an ein standardisiertes Bildungsclearing gekoppelt werden, um den bisherigen schulischen und beruflichen Bildungsweg, erworbene Schulabschlüsse, begonnene oder abgeschlossene Berufsausbildungen sowie Berufserfahrungen und Sprachkenntnisse frühzeitig zu erfassen.

5. Verschränkung der Sprachkurs- und Integrationsangebote im kommunalen Raum

Die Verschränkung von Sprachförderung, sozialen sowie arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ist zentral für eine gelingende Integration. Das bestehende System, in dem die Integrationskurse in der Verantwortung des Bundesamtes liegen, die Arbeitsmarktqualifizierung in der Verantwortung der Bundesagentur für Arbeit und die berufsvorbereitenden Maßnahmen für jüngere Erwachsene in der Verantwortung der Länder, ist ineffektiv und führt zu Synergieverlusten. Gleichzeitig lässt die zentralisierte Steuerung der sprachlichen Förderung wenig Raum für Vielfalt und Veränderung. Sie ist wenig flexibel bei einer gleichzeitig kaum prognostizierbaren Entwicklung der Einwanderung aus humanitären Gründen. Kommunale Aktivitäten und Initiativen können in dieses starre System oftmals nur schwer integriert werden. Ehrenamtliche Angebote werden in der bisherigen Struktur nicht oder

kaum berücksichtigt. Um diese Schranken zu überwinden, sollte eine Verschränkung der unterschiedlichen Integrationsmaßnahmen auf kommunaler Ebene erfolgen. Ein Schritt in diese Richtung könnte die Einrichtung kommunaler «Integration Points» sein, die die Leistungen der unterschiedlichen beratenden Institutionen (Migrationsberatung, Sprachvermittlung, berufliche Qualifizierung, Arbeitsvermittlung) örtlich zusammenfassen (one stop shop) oder zumindest die verfügbaren Informationen für jedes Individuum virtuell bündeln.

Mit Blick auf die Organisation der Sprachkurse vor Ort ist ein besserer Informationsaustausch und ein höherer Grad an Vernetzung in zwei praktischen Bereichen relevant. Erstens sollten die Angebote unterschiedlicher Sprachkursanbieter und die Nachfrage durch Migranten und Migrantinnen auf kommunaler Ebene, bei größeren Städten auf Stadteilebene, zentral erfasst, abgeglichen und koordiniert werden. Diese Aufgabe obliegt in der Theorie den BAMF-Regionalkoordinatoren. Da sie aber in Kommunen meist als externe Akteure, bei den Kursträgern als Kontrolleure wahrgenommen werden, leisten sie in praxi bislang kaum einen nennenswerten Beitrag dazu, Angebots- und Nachfragestrukturen aufeinander abzustimmen sowie Kursangebote und -anbieter zu koordinieren, um zielgruppenspezifische und ressourcenorientierte Kurse zu ermöglichen. Somit entsteht oft unnötige Konkurrenz zwischen Anbietern, werden Kurse vorwiegend auf allgemeinem Niveau angeboten oder kommen aufgrund fehlender Mindestteilnehmerzahl gar nicht erst zustande. Es bedarf daher einer systematischen Sprachkurskoordination, die in die lokalen Strukturen eingebunden ist.

Zweitens sollten verstärkt Praktika und die Ausbildung oder die Berufsausübung begleitende Kursangebote bis mindestens zum Sprachniveau B2 angeboten werden, so dass die theoretische Sprachvermittlung und die alltagstaugliche, nicht nur im Klassenraum simulierte Sprachanwendung besser miteinander verknüpft werden. Konkret sollten unmittelbar nach Abschluss eines Basissprachkurses Sprachfördermaßnahmen mit Bezug zu Berufsqualifizierung oder Arbeitsmarkteinstieg einsetzen, um dann in eine duale Berufsausbildung zu münden, zur Aufnahme eines Erst- oder Weiterbildungsstudiums zu befähigen oder den direkten Zugang zum ersten Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Diese stärkere Verbindung von Sprache und beruflicher Qualifikation wäre im Sinn des Gesamtprogramms Sprache der Bundesregierung und der berufsbezogenen Deutschsprachförderung, wie sie in der Deutschsprachförderverordnung festgelegt, aber bislang nur in Ansätzen umgesetzt ist.

6. Qualitätssicherung und Weiterentwicklung der Kursangebote

Die bisherigen Evaluierungen und wissenschaftlichen Untersuchungen der Integrationskurse zeigen ein keineswegs rein negatives Bild, sondern konstatieren einen deutlichen Fortschritt gegenüber dem Status quo ante des Jahres 2005 (Schönwälder/Michalowski 2005; **Haug/Zerger** 2006; Schuller et al. 2012; Scheible/Rother 2017). Die Qualitätsüberprüfung der Integrationskurse (= Evaluation) ist jedoch weiterhin notwendig und sollte

künftig alle drei Jahre durch eine externe wissenschaftliche Evaluation außerhalb der zuständigen nationalen Behörde erfolgen.

Die Qualität der Integrationskurse steht und fällt mit dem Lehrpersonal. Hier existieren jedoch derzeit zwei politisch produzierte Problemlagen. Erstens besteht eine Konkurrenz um Lehrkräfte zwischen dem Bildungsbereich Schule («Deutsch als Zweitsprache») und dem Bildungsbereich Integrationskurse. Dieser Konflikt kann mittelfristig durch Aufstockung der Mittel des Bundes und der Länder zur Ausbildung neuer DaZ-Lehrkräfte entschärft werden. Zweitens arbeiten viele Lehrkräfte von Integrationskursen noch immer in prekären Beschäftigungsverhältnissen, auch wenn ihre Bezahlung deutlich angehoben wurde. Diese Situation kann durch befristete Festanstellungen verbessert werden. Hierfür bedürfte es eines garantierten jährlichen Mindestangebots an Kursen für die einzelnen Kursträger bei gleichzeitiger Verpflichtung zur Festanstellung.

Für den 100-stündigen Orientierungsteil der Integrationskurse könnten künftig auch die Träger der politischen Bildung zugelassen werden. Die curricularen Vorgaben sollten so angepasst werden, dass auch dezentrale und berufsbezogene Bildungsangebote einen wesentlichen Anteil des Orientierungskurses ausmachen (etwa Betriebsbesichtigungen, Institutionenkunde vor Ort, Besuch von Kulturinstitutionen usw.). Der Multiple-Choice-Test zum Abschluss des Orientierungskurses, der auf reine Reproduktion von Faktenwissen zielt, sollte abgeschafft oder zumindest gemäß gängigen Bildungsstandards modifiziert werden.

V. Resümee

Die Sprachvermittlung der BAMF-Integrationskurse ist reformbedürftig. Sowohl die erzielten Ergebnisse der Kursteilnehmerinnen und teilnehmern als auch die Erfahrungen mit der bisherigen zentralstaatlichen Organisation liefern Argumente dafür. Die Sprachförderung von Zugewanderten und Flüchtlingen durch Integrationskurse erfolgt im bestehenden System nicht allgemein, nicht ebenenübergreifend, nicht durchgängig zielorientiert, sondern in einem Nebeneinander von politisch-administrativen Institutionen, Kompetenzen, Akteuren und Angeboten. Die Bündelung der Ressourcen sowie die ziel- und themenorientierte Organisation der Kurse wäre eine anzustrebende Alternative und könnte bessere Ergebnisse erzielen. Dies würde eine grundlegende Reform der Organisation, der Finanzierung und der Durchführung der Integrationskurse voraussetzen.

Das Leitmotto einer solchen Reform müsste heißen:

- der Bund finanziert und setzt die Standards,
- die Länder ko-finanzieren und distribuieren,
- die Kommunen koordinieren und implementieren.

In einem solchen neuartigen Kurskonzept wäre eine ebenenüberschreitende Koordination, Kooperation und Kommunikation der beteiligten Akteure mit gezielter Abstimmung

gewährleistet. Konkret ist also der gegenwärtigen zentralistischen Verfassung eine Dezentralisierung vorzuziehen. Dies liefe auf eine stärkere Verantwortung der Länder und der Kommunen hinaus. Die stärkere Zuständigkeit subsidiärer Einheiten entspräche dem Verfassungsmodell der Bundesrepublik Deutschland. Dieser Prozess ließe sich mit den Zielen des von der Bundesregierung verabschiedeten Gesamtprogramms Sprache vereinbaren, das 2016 verabschiedet wurde, aber noch kaum in der Praxis Gestalt angenommen hat.

Literatur

- Berufssprachkurse (2017): BAMF-Flyer (<http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Flyer/flyer-bamf-berufssprachkurse.html?nn=1366152>)
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (03/2017): Asylgeschäftsstatistik für den Monat März 2017. Nürnberg: BAMF
- Deutscher Landkreistag: «Integration im ländlichen Raum beschleunigen – Koordination der Sprachförderung auf Landkreisebene ermöglichen» vom 15./16. Mai 2017 (http://www.kreise.de/__cms1/images/stories/publikationen/170517_PosPapier_Integration_beschleunigen.pdf)
- Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität Köln, FiFo (2015): Finanzierung der Flüchtlingspolitik. Für eine ausgewogene Finanzierung der Flüchtlingsleistungen bei Bund, Ländern und Kommunen. Studie für die Robert Bosch Stiftung (FiFo-Bericht Nr. 21). Köln: FiFo (http://www.fifo-koeln.org/images/stories/fifo-berichte_nr_21_fluechtlingspolitik.pdf)
- focus migration (Kurzdossier) (Oktober 2007): Fördern Pflicht-Integrationskurse in Westeuropa die Integration von Zuwanderern? (http://focus-migration.hwwi.de/typo3_upload/groups/3/focus_Migration_Publikationen/Kurzdossiers/KD08_Integrationskurse.pdf)
- Goethe-Institut, BMI, BAMF (2005): Rahmencurriculum für Integrationskurse Deutsch als Zweitsprache (http://www.goethe.de/lhr/prj/daz/pro/Rahmencurriculum_online_final_Version5.pdf)
- **Haug, Sonja und Zerger, Fritjhof** (2006): Integrationskurse – Erste Erfahrungen und Erkenntnisse einer Teilnehmerbefragung. BAMF-**Working Paper 5. Nürnberg: BAMF** (http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/WorkingPapers/wp05-Integrationskurse.pdf?__blob=publicationFile)
- Lochner, Susanne; Büttner, Tobias und Schuller, Karin (2013): Das Integrationspanel. Langfristige Integrationsverläufe von ehemaligen Teilnehmenden an Integrationskursen). BAMF-Working Paper 52. **Nürnberg: BAMF** (http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/WorkingPapers/wp52-abschluss-integrationspanel.pdf?__blob=publicationFile)
- Michalowski, Ines (2007): *Integration als Staatsprogramm. Deutschland, Frankreich und die Niederlande im Vergleich*. Münster: Lit Verlag (Dissertation, Universität Münster und Institute d'Études Politiques de Paris)
- Rambøll-Management (im Auftrag des Bundesministeriums des Innern) (2006): Evaluation der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz. Abschlussbericht und Gutachten über Verbesserungspotenziale bei der Umsetzung der Integrationskurse. Berlin: BMI (<https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Integrations->

urse/Kurstraeger/Sonstige/abschlussbericht-evaluation.pdf?__blob=publication-File)

- Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik (2016): Chancen erkennen – Perspektiven schaffen – Integration ermöglichen. Abschlussbericht der Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik. Stuttgart: Robert Bosch Stiftung
(http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/RBS_Bericht_Expertenkommission_2016.pdf)
- Rother, Nina (2012): Das Integrationspanel. Entwicklung der Deutschkenntnisse und Fortschritte der Integration bei Teilnehmenden an Alphabetisierungskursen. BAMF-Working Paper 42. **Nürnberg: BAMF**
(<http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/WorkingPapers/wp42-integrationspanel.html?nn=1663566>)
- Rother, Nina (2010): Das Integrationspanel. Ergebnisse einer Befragung von Teilnehmenden zu Beginn ihres Alphabetisierungskurses. BAMF-Working Paper 29. **Nürnberg: BAMF**
(http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/WorkingPapers/wp29-integrationspanel-alphabetisierungskurse.pdf?__blob=publicationFile)
- Rother, Nina (2009): Das Integrationspanel. Entwicklung von alltagsrelevanten Sprachfertigkeiten und Sprachkompetenzen der Integrationskursteilnehmer während des Kurses. BAMF-Working Paper 23. **Nürnberg: BAMF**
(<http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/WorkingPapers/wp23-integrationspanel2.html?nn=1663566>)
- Rother, Nina (2008): Das Integrationspanel. Ergebnisse zur Integration von Teilnehmern zu Beginn ihres Integrationskurses. BAMF-Working Paper 19. **Nürnberg: BAMF**
(<http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/WorkingPapers/wp19-Integrationspanel.html?nn=1663566>)
- Schammann, Hannes (2015): Rette sich, wer kann? Flüchtlingspolitik im Föderalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 25, S. 26-31 (<http://www.bpb.de/apuz/208005/fluechtlingspolitik-im-foederalismus?p=all>)
- Scheible, Jana Anne und Rother, Nina (2017): **Schnell und erfolgreich Deutsch lernen – wie geht das?** BAMF-Working Paper 73. **Nürnberg: BAMF**
(<http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/WorkingPapers/wp42-integrationspanel.html?nn=1663566>)
- Schönwälder, Karen; Söhn, Janina und Michalowski, Ines (2005): Sprach- und Integrationskurse für MigrantInnen: Erkenntnisse über ihre Wirkungen aus den Niederlanden, Schweden und Deutschland. Hrsg. von der Arbeitsstelle Interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration (AKI), Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)

(http://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/11741/ssoar-2005-schonwalder_et_al-sprach-_und_integrationskurse_fur_migrantinnen.pdf?sequence=1)

- Schroeder, Christoph und Zakharova, Natalia (2015): Sind die Integrationskurse ein Erfolgsmodell? Kritische Bilanz und Ausblick. in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR) 8, S. 257-262
- Schuller, Karin; Lochner, Susanne und Rother, Nina unter Mitarbeit von Denise Hörner (2012): Das Integrationspanel. Entwicklung der Deutschkenntnisse und Fortschritte der Integration bei Teilnehmenden an Alphabetisierungskursen. BAMF-**Working Paper 42. Nürnberg: BAMF**
(<http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/WorkingPapers/wp42-integrationspanel.html?nn=1663566>)
- *Thränhardt*, Dietrich und *Weiss*, Karin (2016): Flüchtlingspolitik im deutschen Föderalismus. Bonn: *Friedrich-Ebert-Stiftung*
(<http://library.fes.de/pdf-files/wiso/12762.pdf>)
- Younso, Christin (2006): Bildung, in: Petra Bendel (Hrsg.), Was Flüchtlinge brauchen – ein Win-Win-Projekt, Erlangen, S. 203-258

Die Autor/innen

Rainer Ohliger ist Historiker und Sozialwissenschaftler und Gründungsmitglied des Netzwerks Migration in Europa e.V.

Filiz Polat ist stellvertretende Fraktionsvorsitzende und Sprecherin für Flüchtlings- und Migrationspolitik, Senioren- und Pflegepolitik sowie Denkmalschutz im Niedersächsischen Landtag.

Prof. Dr. Hannes Schammann ist Juniorprofessor für Migrationspolitik an der Universität Hildesheim.

Prof. em. Dr. Dietrich Thränhardt ist emeritierter Professor für Vergleichende Politikwissenschaft und Migrationsforschung an der Universität Münster.

Weitere Publikationen zum Thema

E-Paper #1 - Kommission «Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik»

Lehren aus der Flüchtlingspolitik 2014 bis 2016, Überlegungen für die übergreifende Kommunikation, Koordination und Kooperation, 2017

<https://heimatkunde.boell.de/e-paper-lehren-aus-der-fluechtlingspolitik>

E-Paper #2 - Kommission «Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik»

Ausbildungs- und Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten: Jetzt investieren, 2017

<https://heimatkunde.boell.de/e-paper-ausbildungs-und-arbeitsmarktintegration>

E-Paper: Ansätze für eine kohärente deutsche und europäische Flüchtlingspolitik, 2015

<https://heimatkunde.boell.de/2015/09/23/ansaetze-fuer-eine-kohaerente-deutsche-und-europaeische-fluechtlingspolitik-0>

böll.brief - Teilhabegesellschaft #1: Gewinne der Integration, 2016,

<http://heimatkunde.boell.de/2016/06/13/boellbrief-1-teilhabegesellschaft-gewinne-der-integration>

böll.brief - Teilhabegesellschaft #2: Willkommengesellschaft stärken

Handlungsempfehlungen zur Unterstützung ehrenamtlicher Flüchtlingsarbeit, 2016,

<https://heimatkunde.boell.de/2016/06/23/boellbrief-teilhabegesellschaft-2-willkommengesellschaft-staerken>

Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung e.V., Schumannstraße 8, 10117 Berlin

Kontakt: Mekonnen Mesghena, [E migration@boell.de](mailto:emigration@boell.de)

Erscheinungsort: www.boell.de

Erscheinungsdatum: August 2017

Lizenz: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Die vorliegende Publikation spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung der Heinrich-Böll-Stiftung wider.

Abonnement (per E-Mail Newsletter) unter: themen.boell.de