

Position



Positionspapier des Deutschen Gewerkschaftsbundes
System der Integrationskurse verbessern
Beschluss des Bundesvorstandes vom 03.02.2015

DGB-Bundesvorstand
Vorstandsbereich 04

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin
Tel.: 030 – 240 60 – 342
E-Mail:
volker.rossocha@dgb.de

Zentrale Forderungen:

Die Integrationskurse für ausländische Staatsangehörige und Spätaussiedler/innen tragen wesentlich zur ökonomischen und gesellschaftlichen Eingliederung bei. Dennoch bestehen angesichts der zunehmenden Zuwanderung und der bisherigen Finanzierung erhebliche Herausforderungen für die Qualität der Kurse.

Der DGB fordert insbesondere

- den Anspruch auf Teilnahme auf Flüchtlinge im Asylverfahren und EU-Bürger zu erweitern
- die Kursdauer flexibler zu gestalten, um das Sprachniveau zu erhöhen
- die Kinderbetreuung während der Kurse zu gewährleisten
- die Vergütung der Dozent/innen zu erhöhen und prekäre Beschäftigungsformen abzubauen sowie
- die Trägervergütung zu erhöhen und zu stabilisieren.

1. Vorbemerkung

Die Integrationskurse für ausländische Staatsangehörige sowie für Spätaussiedler/innen sind wesentlicher Baustein zur Verbesserung der ökonomischen und gesellschaftlichen Teilhabechancen. Seit ihrer Einführung im Jahr 2005 haben knapp 1 Million Menschen an den Kursen teilgenommen. Darunter sind 322.235 neu Zugewanderte und 466.600 Personen, die bereits länger in Deutschland leben, EU-Bürger/innen oder deutsche Staatsangehörige sind.

Die Steigerung der Teilnahmezahlen ist auch auf die verstärkte Zuwanderung von EU-Bürgern zurück zu führen, die zwar keinen Anspruch auf Teilnahme besitzen, aber vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zugelassen werden können. Inzwischen liegt der Anteil der EU-Bürger/innen bei 55,1 Prozent aller Kursteilnehmenden.

Im laufenden Haushaltsjahr 2014 sind Ausgaben in Höhe von 244 Millionen Euro im Bundeshaushalt veranschlagt. Die Ausgaben enthalten neben den Kosten für die Kurse selbst auch Ausgaben, wie Fahrtkostenzuschüsse, Prüfungskosten, Kinderbetreuung etc. Mitfinanziert werden müssen auch die Kosten für die Integrationskurse für syrische Flüchtlinge (5 Mio. Euro)¹. Der Entwurf des Bundeshaushalts 2015 sieht keine Erhöhung des Haushaltsansatzes vor.

Angesichts des verstärkten Zuzug aus EU-Staaten, der gestiegenen Flüchtlingszahlen sowie der Notwendigkeit der Verbesserung bei der Qualität und der Vergütung der Lehrkräfte ist eine Erhöhung der Mittel im Bundeshaushalt dringend erforderlich. Keinesfalls dürfen fehlende Mittel zur Streichung bestimmter Leistungen, z.B. bei der kursbegleitenden Kinderbetreuung führen.

Im Zeitraum vom 1.7.2009 – 31.12.2013 haben insgesamt 232.522 Personen die Sprachprüfung auf dem Sprachniveau B 1 und 158.509 auf dem Niveau A 2 abgeschlossen. Die Integrationskurse insgesamt und insbesondere die Spezialkursangebote, z. B. Alphabetisierungskurse, Eltern- und Frauenkurse, tragen zur Eingliederung bei, auch wenn zunächst erhebliche Startschwierigkeiten vorhanden waren und die Durchführung der Kurse zu erheblichen Belastungen der Träger und vor allem auch der Lehrkräfte führt.

Gesetzliche Grundlagen für die Kurse ist § 43 des Gesetzes über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von ausländischen Staatsangehörigen im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG) sowie die

¹ Antwort der Bundesregierung auf die schriftliche Anfrage von Volker Beck. Drs. 18/1789

„Verordnung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler (Integrationskursverordnung – IntV)“.

Nach § 44 AufenthG haben Drittstaatsangehörige, die sich dauerhaft im Bundesgebiet aufhalten und denen ein bestimmter Aufenthaltstitel erteilt wurde, über einen Anspruch auf Teilnahme am Integrationskurs. Dazu gehören auch Asylberechtigte und Flüchtlinge mit subsidiären Schutz und Flüchtlinge, denen zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland eine Aufenthalts- oder Niederlassungserlaubnis erteilt wurde. Ebenfalls einen Anspruch auf Teilnahme haben Deutsche, denen eine Spätaussiedlereigenschaft zuerkannt wurde. Keinen Anspruch auf Teilnahme haben dagegen EU-Bürger/innen, drittstaatsangehörige Erwerbstätige mit einer Niederlassungserlaubnis (§ 19 AufenthG), Inhaber/innen einer Blauen-Karte-EU (§ 19a AufenthG) und Forscher (§ 20 AufenthG) sowie andere Flüchtlingsgruppen, Asylbewerber/innen und Geduldete.

Nach § 44 Abs. 4 können ausländische Staatsangehörige, die keinen Anspruch auf Teilnahme besitzen, im Rahmen verfügbarer Kursplätze zugelassen werden. Diese Regelung findet auch Anwendung auf deutsche Staatsangehörige, wenn sie nicht über ausreichende Deutschsprachkenntnisse verfügen und in besonderer Weise integrationsbedürftig sind.

Neben dem Personenkreis mit Teilnahmeanspruch können entsprechend § 44a AufenthG weitere ausländische Staatsangehörige zur Teilnahme verpflichtet werden. Dazu gehören neben den Anspruchsberechtigten Bezieher von SGB II-Leistungen oder besonders integrationsbedürftige ausländische Staatsangehörige.

2. Organisation und Finanzierung der Kurse

Entsprechend der Integrationskursverordnung gewährleistet das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ein ausreichendes Kursangebot und lässt die Kurse von privaten oder öffentlichen Trägern durchführen. Das Bundesamt legt auch die Lerninhalte und Lernziele für die einzelnen Kursabschnitte fest, die insgesamt 660 Unterrichtsstunden (Sprach- und Orientierungskurs) fest. Gleiches gilt auch für die Integrationskurse für spezielle Zielgruppen.

Die Integrationskursverordnung enthält auch Bestimmungen zur Zulassung von Kursträgern, zur Kostenbeteiligung der Teilnehmenden², zur Durchführung der Abschlusstests und zur Qualifikation von Lehrkräften und Prüferinnen und Prüfern.

Bei der Organisation der Kurse durch die einzelnen Träger besteht keine Planungssicherheit. Sie müssen ein Angebot vorhalten ohne Gewähr für die Durchführung. Grund dafür ist die freie Auswahl der Teilnahmeberechtigten und die festgeschriebene Mindest- und Höchstzahl an Teilnehmenden sowie die Bestimmungen zur Finanzierung, die sich nicht an der Zurverfügungstellung eines Angebotes sondern an den tatsächlich Teilnehmenden orientiert.

Die Folge sind große Unsicherheiten für die Träger, lange Wartezeiten der Teilnahmeberechtigten sowie prekäre Beschäftigungsbedingungen für die Lehrkräfte.

Die zugelassenen Träger erhalten zur Begleichung der ihrer Kosten einen Betrag von derzeit 2,94 Euro pro Unterrichtseinheit und Teilnehmer/in, abzüglich des Kostenbeitrags, den Teilnehmende (1,20 Euro) entrichten müssen. Aus diesem Betrag sind alle Kosten für Räumlichkeiten, Vergütung der Lehrkräfte und Lernmaterial zu decken. Eine garantierte Vergütung der Kursträger gibt es für einen Kursabschnitt nur auf Basis der am 1. Tag des Kurses erschienenen Teilnehmenden (berücksichtigt werden maximal 15 Teilnehmende). Besondere Kursangebote und Abschlusstests werden gesondert vergütet.

² Entsprechend der Integrationskursverordnung, Stand August 2013, hat der Teilnahmeberechtigte einen Kostenbeitrag von 1,20 Euro pro Unterrichtsstunde zu leisten.

Im Rahmen des Zulassungsverfahrens der Kursträger wird auch eine Mindestvergütung der als Honorarkräfte eingesetzten Lehrkräfte vereinbart. Seit dem 1. März 2013 gilt eine Vergütungsuntergrenze für Honorarkräfte von 20 Euro pro Unterrichtseinheit als Voraussetzung für eine mehrjährige Zulassung von Kursträgern. Aber auch bei einer Vergütung unter 20 Euro pro Unterrichtsstunde kann ein Träger zugelassen werden, allerdings nur für ein Jahr.

3. Prekäre Beschäftigung von Lehrkräften

Die in den Integrationskursen eingesetzten Lehrkräfte sind in der Regel keine Arbeitnehmer, sie sind Dozenten, die aufgrund von Werk- oder Honorarverträgen eingesetzt werden, mit all den negativen Auswirkungen für das Einkommen, die Absicherung von Krankheitsrisiken, für beschäftigungslose Zeiten und die Rentenversicherung³. Gründe dafür sind vor allem die Struktur der Finanzierung der Integrationskurse sowie Vorgaben durch die Integrationskursverordnung und des BAMF.

Selbst wenn die Dozentinnen und Dozenten von einem Kursträger ökonomisch abhängig sind und die inhaltlichen und organisatorischen Vorgaben bis ins Detail gehen, besteht kein Anspruch auf einen Arbeitnehmerstatus. Dies hat das Landesarbeitsgericht Schleswig-Holstein (LAG SH 03.02.2011 Az.: 4 Sa 234/10) festgestellt und sich dabei auf das Bundesarbeitsgericht berufen.

Dass prekäre Beschäftigung vorhanden, aber nicht zwingend ist, zeigen die Regelungen für die ESF-BAMF-Kurse und die Weiterbildungsmaßnahmen im Rahmen des SGB II. Nach den Leitlinien⁴ für die ESF-BAMF-Kurse werden nicht nur Honorarvergütungen erstattet sondern auch Vergütungen (TVöD) von fest angestellten Lehr- und Verwaltungskräften, die unmittelbar und direkt mit der Umsetzung des Projektes betraut sind. Für den Bereich der Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen nach dem Zweiten und Dritten Buch Sozialgesetzbuch gilt seit 2011 ein allgemeinverbindlicher Tarifvertrag zum Mindestlohn für das pädagogische Personal.

Die Honorare der Dozentinnen und Dozenten in den Integrationskursen dagegen sind zwischen den über 21.500 zugelassenen Lehrkräften und den ca. 1.300 zugelassenen Kursträgern frei verhandelbar, wie das Bundesinnenministerium immer wieder betont⁵. Auf Nachfrage räumte die Bundesregierung allerdings ein, dass verbindliche Honorarauflagen etwa zur Qualitätssicherung oder zur Verhinderung von Lohndumping zulässig seien⁶. Bisher festgelegt wurde lediglich eine Untergrenze für die Honorarvergütung als Voraussetzung für die mehrjährige Zulassung. Dass diese Festlegung bereits unmittelbare Auswirkungen auf die tatsächliche Vergütung hat, zeigen die Daten des BAMF nach der Erhöhung der Untergrenze auf 20 Euro pro Unterrichtsstunde am 1. März 2013. Während vor diesem Datum rund 64 Prozent aller Kursträger eine Vergütung unter 20 Euro pro Unterrichtseinheit zahlten, sind nun fast alle Träger (97,3 %) bereit, Honorare von mindestens 20 Euro zu zahlen.

Eine an den Anforderungen orientierte Vergütung wird mit der Untergrenze von 20 Euro nicht erreicht. Selbst bei einer sehr optimistischen Annahme einer jährlichen Beschäftigung von 45 Wochen läge das Jahresnettoeinkommen in diesem Fall lediglich bei knapp 12.000 Euro und damit auf Hartz IV-Niveau. Tatsächlich aber liegt die Beschäftigungszeit in den meisten Fällen weit unter den 45 Wochen.

³ Siehe auch Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft. Schwarzbuch 2 Arbeiten in Integrationskursen. Berlin September 2012

⁴ Förderhandbuch zum ESF-BAMF-Programm, Stand 22.09.2014

⁵ Schreiben des BMI vom 30. Mai 2014 an Marlis Tepe, Vorsitzende der GEW

⁶ Bundestagsdrucksache 17/69224

4. Herausforderungen und Forderungen

Die Vermittlung von Deutschkenntnissen über die Integrationskurse hat sich bewährt. Dies zeigt sich auch an dem hohen Anteil der Teilnehmenden, die aufgrund einer Teilnahmeberechtigung des BMAF freiwillig an einem Integrationskurs teilnehmen. Da die Zahl der nach Deutschland zuzuziehenden ausländischen Staatsangehörigen weiter steigt, ist wegen der geringen finanziellen Ausstattung in 2015 ein Engpass beim Integrationskursangebot zu befürchten.

Hinzu kommt, dass die Grundstruktur des Integrationskursangebots erhebliche Probleme bei der Planung und Organisation der Kurse durch die Träger sowie bei der Beschäftigung und Vergütung der Lehrkräfte verursacht.

Die Bundesregierung hat in der letzten Legislaturperiode immer wieder z.B. in Antworten auf kleine Anfragen betont, dass grundlegende Änderungen nicht erforderlich seien.

Im Koalitionsvertrag haben CDU/CSU und SPD vereinbart, die Qualität der Integrationskurse hinsichtlich der Differenzierung nach Zielgruppen, Kursgrößen und Honorierung der Lehrkräfte zu verbessern. Auch die Teilnahme von Unionsbürger/innen soll „weiterhin“ sichergestellt werden. Eine Umsetzung steht noch aus.

Aufgrund vorhandener Defizite und neuer Herausforderungen hatte der Deutsche Gewerkschaftsbund bereits auf seinem Bundeskongress im Jahr 2010 eine Verbesserung der Qualität von Integrationskursen und ESF-BAMF-Kursen durch eine bessere finanzielle Ausstattung gefordert. Der bildungspolitische Beschluss des Bundeskongresses 2014 beschäftigt sich explizit mit der Beschäftigungssituation von Dozenten in der außerbetrieblichen Weiterbildung und kritisiert die massive Verbreitung von schlecht dotierten Honorarverträgen ohne soziale Absicherung, z.B. bei den Volkshochschulen und den Integrationskursen. Gefordert wird die Festanstellung bzw. eine Gleichstellung der Dozenten mit Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern über einen Tarifvertrag (Tarifvertragsgesetz § 12a).

Nach Auffassung des DGB-Bundesvorstandes sind folgende Maßnahmen notwendig, die Änderungen im Aufenthaltsgesetz, der Integrationskursverordnung und der Finanzstruktur bedürfen:

a) Anspruch auf Teilnahme an Integrationskursen erweitern

Die staatlich angebotenen Integrationskurse sind ein wichtiger Baustein zur gesellschaftlichen und ökonomischen Eingliederung von zugezogenen und zugewanderten ausländischen Staatsangehörigen. Dies gilt auch für Flüchtlinge mit humanitärem Aufenthaltsstatus und ausländische Staatsangehörige, die im Rahmen der Dienstleistungserbringung längerfristig nach Deutschland entsandt werden.

Der Bundesrat sieht die Notwendigkeit der Erweiterung der anspruchsberechtigten Gruppen und hat am 19. Dezember 2013 den „Entwurf eines Gesetzes zur Öffnung der Integrationskurse für EU-Bürgerinnen und EU-Bürger, Ausländerinnen und Ausländer mit humanitärem, völkerrechtlichen oder politischen Aufenthaltserlaubnissen sowie für Flüchtlinge im laufenden Asylverfahren und Geduldete“ (Drs. 18/445) verabschiedet und in den Bundestag eingebracht.

Der DGB unterstützt die vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderungen im Aufenthaltsgesetz, der Integrationskursverordnung und im Freizügigkeitsgesetz. Er fordert weitergehend, dass auch alle ausländischen Staatsangehörigen mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungserlaubnis zu Erwerbszwecken sowie langfristig entsandte Beschäftigte einen Teilnahmeanspruch erhalten sollten.

DGB-Positionspapier System der Integrationskurse verbessern

b) Qualität verbessern – Sprachniveau erhöhen

Ziel des Integrationskurses ist die Erreichung eines Sprachniveaus B 1 des europäischen Vergleichsrahmens. Bei den Prüfungen im ersten Halbjahr 2013 erreichten 56 Prozent der am Deutsch-Test Teilnehmenden dieses Niveau und ca. 35 Prozent das A 2 Niveau.

Der DGB fordert daher,

- erweiterte Möglichkeiten zur Verlängerung der Kursteilnahme und
- die Schaffung eines Kursangebots, mit dem die Sprachkompetenzen auf das Niveau B 1 angehoben werden können.

c) Spezialkurse ausweiten – Kinderbetreuung beibehalten

Neben den allgemeinen Integrationskursen werden Spezialkurse, z.B. Alphabetisierungskurse, Eltern- und Frauenintegrationskurse, Jugendintegrationskurse, angeboten.

Die Bundesregierung hat in der Antwort auf eine schriftliche Anfrage des Abgeordneten Volker Beck (Drs. 18/1789) angekündigt, die Notwendigkeit einer kursbegleitenden Kinderbetreuung, angesichts des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz ab dem 1. Lebensjahr, kritisch zu hinterfragen. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hat den Integrationskursträgern Anfang Juli 2014 mitgeteilt, dass die integrationskursbegleitende Kinderbetreuung zum 30. September 2014 eingestellt wird⁷.

Der DGB fordert weitere flexible an den Bedürfnissen der Teilnehmenden orientierte Kurse. Aus seiner Sicht ist die begleitende Kinderbetreuung nach wie vor zu gewährleisten, denn erstens kann der Rechtsanspruch nicht in allen Regionen gleichmäßig umgesetzt werden und zweitens trägt eine begleitende Kinderbetreuung auch zur Teilnahmebereitschaft und zum Lernerfolg bei.

c) Vergütung erhöhen – Armutseinkommen und prekäre Beschäftigungsbedingungen beseitigen

Die Qualität der BAMF-Integrationskurse und der ESF-BAMF-Kurse hängt wesentlich von Rahmenbedingungen wie Stundenanzahl, Kursgröße und Spezialangeboten zusammen. Wesentlich ist aber auch die bislang große Motivation der Teilnehmenden und der Dozent/innen, die trotz prekärer und niedrig dotierter Beschäftigung mit hohem Engagement tätig sind.

Der DGB fordert prekäre Beschäftigungsverhältnisse der Dozent/innen zu Gunsten von Festanstellungen zurück zu drängen. Mindestens aber muss den Dozent/innen eine verbindliche Zusage über ein Jahresstundenkontingent gemacht werden.

Aufgrund der inhaltlichen und pädagogischen Anforderungen ist mittelfristig eine Orientierung der Vergütung an die des öffentlichen Dienstes (TVöD) erforderlich, die vertraglich abgesichert werden muss.

Als ersten Schritt müssen die Honorare deutlich angehoben werden. Gefordert ist ein Honorarsatz von mindestens 30 Euro pro Unterrichtseinheit und eine jährlich festzulegende Mindestzahl an Unterrichtsstunden. Abgesichert werden kann dieser Honorarsatz durch eine entsprechende Regelung in den Zulassungsbedingungen des BAMF für die Kursträger.

⁷ BAMF: Trägerrundschreiben 4/14 „Integrationskursbegleitende Kinderbetreuung“ vom 3. Juli 2014. In der Anlage verweist das BAMF auf den Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz und auf das Betreuungsgeld.

DGB-Positionspapier System der Integrationskurse verbessern

d) Finanzierung der Integrationskurse erhöhen und grundlegend verändern

Angesichts der Zunahme der Zahl der Integrationskursteilnehmerinnen und –teilnehmern und der erforderlichen Erhöhung der Vergütung für die Dozentinnen und Dozenten ist der Etatansatz im Bundeshaushalt für das Jahr 2015 deutlich zu erhöhen.

Nach Auffassung des DGB muss im ersten Schritt die Vergütung pro Teilnahme­stunde von 2,94 Euro auf 3,60 Euro angehoben werden. Ausgehend von der durchschnittlichen Zahl an Teilnehmenden von 12 – 13 Personen, der Gesamtzahl der Teilnehmenden und der Erhöhung der Vergütung für die Lehrkräfte auf 30 Euro, wären dafür ca. 50 Millionen Euro zusätzlich erforderlich⁸.

Ein wesentliches und teilweise nachvollziehbares Argument der Träger der Integrationskurse gegen eine dauerhafte Beschäftigung von Dozent/innen ist die Unsicherheit bei den Trägervergütungen, die durch die Vergabe- und Teilnahme­struktur entsteht. Anders als bei den ESF-BAMF-Kursen werden die Integrationskurse ausschließlich anhand der tatsächlichen Teilnahme­stunden finanziert. Da die tatsächliche Teilnahme­zahl erst zu Beginn des Kurses feststeht, erhalten die Dozent/innen auch nur eine Zusage für den beginnenden Kurs. Die Grundstruktur des Angebotes wird dagegen nicht vergütet.

Mittelfristig muss eine Änderung der Finanzierungsgrundlagen erfolgen, auch um die Festanstellung von Lehrkräften besser zu ermöglichen. Geprüft werden sollten daher Möglichkeiten zur Finanzierung eines Grundangebotes an Kursen, die von Trägern zur Verfügung gestellt und kostendeckend durch das BAMF refinanziert wird. Zusätzliche Kurse und Teilnehmende können dann hin über eine Finanzierung der Teilnahme­stunden erfolgen.

⁸ Siehe auch Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE vom 12.12.2013 (Drs. 18/160), Seite 8