

Forderungen der GEW zu einer Reform der Deutschsprachförderung des Bundes und der Länder für erwachsene Migranten/innen und Geflüchtete

**Beschluss des Geschäftsführenden Vorstands vom 13.11.2018
beruhend auf dem Beschluss des BFGA Erwachsenenbildung vom 05.10.2018**

Die sogenannte Flüchtlingskrise von 2015 bis 2017 war ein Härtetest für die Integrationskurse und –die Deutschsprachförderinstrumente des Bundes und der Länder für erwachsene Migranten/innen und Geflüchtete.

Bereits 2015 mahnten die GEW, der Deutsche Volkshochschul-Verband (DVV) und der Bundesverband der Träger beruflicher Bildung (BBB) in einem von vielen weiteren Organisationen der Wohlfahrtspflege und der Kirchen unterzeichneten Positionspapier eine dringende Reform der 2005 eingeführten Sprach- und Integrationskurse an. Die Forderungen waren:

- ✓ Zugang und Rechtsanspruch für alle Asylsuchenden und Geduldeten und für alle EU-Migranten/innen.
- ✓ Kleinere Kursgrößen und stärkere Differenzierung der Kurse nach Zielgruppen und Lernvoraussetzungen.
- ✓ Verzahnung und Koordination der Sprachangebote der Länder und des Bundes.
- ✓ Eine Finanzierung der Kurse, die Planungssicherheit für die Träger und die zeitnahe und bedarfsgerechte Einrichtung von Kursen gewährleistet.
- ✓ Ein leistungsadäquates Mindesthonorar und langfristig Festanstellung der Lehrkräfte.
- ✓ Eine unabhängige, externe wissenschaftliche Evaluation der Kurse, Konzepte und Curricula unter Einbeziehung der Kompetenz und der Erfahrungen der Lehrkräfte.

Die Bundesregierung kam diesen Forderungen nur zu einem Teil nach. Mit dem Integrationsgesetz wurde im August 2016 der Zugang zu den Integrationskursen und den berufsbezogenen ESF-BAMF-Kursen (ESF: Europäischer Sozialfonds, BAMF: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) sowie zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für Asylsuchende und Geduldete mit guter Bleibeperspektive geöffnet. Mit einer Erhöhung der Kostenpauschale für die Integrationskurse wurde zeitgleich eine Anhebung der Honorare durch die Träger auf 35 Euro ermöglicht. Beide Maßnahmen waren überfällig und nicht ausreichend.

Vom Anspruch auf die Teilnahme am Integrationskurs ausgeschlossen bleiben Geduldete und Asylbewerber/innen aus sogenannten sicheren Herkunftsländern. Die Tatsache, dass ein großer Teil von Ihnen dennoch längerfristig im Land bleibt, nötigte die Länder zu zusätzlichen eigenen Sprachkursen, was den bereits entstandenen „Flickenteppich“ verstärkte.

Viele Lehrkräfte der Integrationskurse hatten attraktivere Angebote zur Anstellung im DaF/DaZ (Deutsch als Fremdsprache / Deutsch als Zweitsprache) -Schulbereich der Länder angenommen; auch die Honorarerhöhung hielt viele Lehrkräfte nicht davon ab, eine Anstellung im Landesdienst vorzuziehen. Die Folge war ein eklatanter Mangel an Lehrkräften, als sie am dringendsten gebraucht wurden. Im Verein mit dem aufwendigen, bürokratischen Procedere der Kursbewilligung und -steuerung durch das BAMF führte der

Lehrkräftemangel zu einem erheblichen Stau bei der Einrichtung der Kurse und zu einer Verzögerung des Integrationsprozesses.

Da das BAMF seine Aufgabe nicht zeitnah und bedarfsdeckend erfüllen konnte, entstanden weitere Kurse in kommunaler Regie und durch Initiativen Freiwilliger. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales sprang ebenfalls ein und ergänzte das Sprachangebot des Bundes Ende 2015 mit erheblichen Mitteln, die allerdings ebenso unbürokratisch wie planlos auf den Markt geworfen wurden. „So entstand eine unkoordinierte, teils konkurrierende Vielfalt von Sprachkursangeboten, das den Zuständigkeitswirrwarr im föderalen System erhöhte.“¹ Von einem „Gesamtsprachprogramm“ konnte so nicht ernsthaft die Rede sein.

Trotz zentraler Steuerung war und ist die Qualität der Kurse sehr unterschiedlich. Die Erfolgsquoten der Integrationskurse sind generell zu niedrig, sie mäandern um die 50 %-Marke. 2017 bestanden nur 48,7 % der am Test Teilnehmenden den Deutsch-Test für Zuwanderer mit dem Niveau B1. Berücksichtigt man die hohe Quote der Kursabbrüche, sind die Erfolge noch geringer zu bewerten.

Die zentrale Kurssteuerung durch das BAMF und die Vorgaben der Integrationskursverordnung zur Einrichtung der Kurse erschweren eine flexible, den jeweiligen Zielgruppen und Lernvoraussetzungen angepasste und zeitnahe Einrichtung differenzierter Kurse. Den wechselnden Anforderungen seit Bestehen der Kurse konnte dieses schwerfällige System nicht gerecht werden. In den ersten Jahren nach Einführung der Kurse standen die sogenannten „Altzuwanderer“ und Spätaussiedler/innen im Vordergrund, ab 2010 kam es zu einem kontinuierlichen Anstieg von Teilnehmer/innen aus EU-Ländern. In den letzten Jahren wiederum überwiegen Geflüchtete aus Krisengebieten. All diese Gruppen sind in Bezug auf Alter, Herkunft, Lerngewohnheiten und -voraussetzungen sehr heterogen und weisen unterschiedliche soziokulturelle Voraussetzungen auf. Für die Einrichtung von zielgruppengerechten Kursen für Frauen, von Alphabetisierungskursen, Kursen für Jugendliche etc. bestehen hohe bürokratische Hürden. Auch ökonomische Gesichtspunkte begünstigen die Einrichtung der mit maximaler Teilnehmerzahl leichter zu belegenden allgemeinen Integrationskurse mit der Folge heterogener Kurszusammensetzung und geringer Lernfortschritte. Es verwundert daher nicht, dass dies vor allem zulasten der bildungsfernen Teilnehmenden geht. Fraglich ist ebenso, ob ein einheitliches Curriculum dieser Vielfalt gerecht werden kann.²

Stärkere Differenzierung und Modularisierung der Kurse nach Zielgruppen und Berufen würde auch den berufsbezogenen Sprachkursen nach der „Verordnung über die berufsbezogene Deutschsprachförderung (Deutschsprachförderverordnung - DeuFöV)“ zu besseren Erfolgsquoten verhelfen. Nur ein geringer Teil der Teilnehmenden erreicht in diesen Kursen das Niveau B2, das Voraussetzung für eine erfolgreiche Ausbildung und eine qualifizierte Arbeit ist. Im Übergang von den Integrationskursen zu den berufsbezogenen Sprachkursen zeigt sich, dass ein bestandener Deutsch-Test für Zuwanderer keineswegs garantiert, dass damit das Niveau B1 beherrscht wird. Es fehlen insbesondere Brückenkurse im Übergang der beiden Kurstypen, die zunächst das Niveau B1 festigen.

Zurzeit haben Teilnehmer/innen, die die B2-Prüfung nach 400 Unterrichtseinheiten nicht bestehen, die Möglichkeit, den Kurs zu wiederholen. Das ist wenig sinnvoll, weil eine Wiederholung das Grundproblem, nämlich unzureichende B1-Kenntnisse, nicht löst.

¹ Rainer Ohliger, Filiz Polat, Hannes Schamman, Dietrich Thränhardt, Integrationskurse reformieren, e-paper, S. 7, H. Böll-Stiftung, August 2017

² Christoph Schroeder, Natalia Zakharova, Sind die Integrationskurse ein Erfolgsmodell, ZAR 8, 2015

Diese Erfahrungen zeigen:

1. Die o.g. Forderungen der GEW von 2015 sind nach wie vor aktuell und richtig.
2. Die Zuständigkeiten für die Deutschsprachförderung, die Steuerung der Kurse, die Finanzierung und Kostenerstattung müssen insgesamt geändert werden.
3. Die Qualität der Kurse hängt entscheidend von den Beschäftigungsbedingungen der Lehrkräfte ab. Sie müssen dringend verbessert werden.

Zu 2. Zuständigkeit, Steuerung, Finanzierung und Kostenerstattung ändern, Rechtsanspruch auf die Kurse erweitern

Die Integrationskurse unterstehen im Rahmen des Aufenthaltsgesetzes der Logik von Ordnungs- und Sicherheitspolitik. Die Erfahrungen und Ereignisse der letzten Jahre haben gezeigt, dass die Sprachkurse nicht das Feld sind, auf dem im Bereich der Migration Ordnung und Sicherheit der Gesellschaft entschieden werden. Die Verknüpfung von Sanktionen und von sozialen Teilhaberechten und Aufenthaltsrechten an den Kursbesuch und an das Bestehen des Deutsch-Tests für Zuwanderer haben negative Auswirkungen sowohl auf die Organisation und Steuerung der Kurse als auch auf das Lernen der Teilnehmenden. Integration ist ein komplexer Prozess. Die Beherrschung der Sprache der Aufnahmegesellschaft ist nur ein Faktor unter vielen für eine erfolgreiche Integration. Die Teilhabechancen und Arbeitsmarktperspektiven der Zuwanderer sind nicht weniger wichtig und beeinflussen wesentlich die Motivation des Sprachenlernens. Integration ist ebenso Voraussetzung für das Sprachenlernen, wie Sprachbeherrschung Voraussetzung für Integration ist. Die Integrationskurse lasten den Erfolg allein den Teilnehmenden an. Bestehen sie den Deutsch-Test für Zuwanderer, sind sie laut §43 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz „mit den Lebensverhältnissen im Bundesgebiet soweit vertraut ..., dass sie ohne die Hilfe oder Vermittlung Dritter in allen Angelegenheiten des täglichen Lebens selbständig handeln können“. Die enge Verbindung zwischen Integration und Testerfolg führt inhaltlich zu einer Testförmigkeit der Kurse; nicht die tatsächliche Deutschsprachkompetenz und der reale Lernfortschritt stehen im Fokus, sondern das Hinarbeiten auf das Bestehen des Tests.³

Die GEW unterstützt daher weitgehend die Handlungsempfehlungen der parteiübergreifenden Fachkommission «Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik» bei der Heinrich-Böll-Stiftung vom August 2017 für eine grundlegende Reform der Integrationskurse.

- 2.1. *„Die Zuständigkeit des BAMF und damit des BMI ((Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat)) als Akteur von Sicherheits- und Ordnungspolitik ist keine optimale institutionelle Lösung für ein Sprach- und Bildungsprogramm.“⁴*
- 2.2. *„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.“⁵*
- 2.3. *„Die inhaltliche Ausgestaltung, Differenzierung und Organisation der Integrationskurse sollte aber in die Verantwortung der Länder übergehen. Die*

3 siehe Christoph Schroeder, Natalia Zakharova, ebenda

4 Rainer Ohliger, Filiz Polat, Hannes Schamman, Dietrich Thränhardt, Integrationskurse reformieren, e-paper, S. 9

5 ebenda

Durchführung der Kurse obläge dann jeweils den Trägern auf kommunaler Ebene. Auch die Zulassung dieser Integrationskursträger sollte künftig in die Verantwortung der Länder und Kommunen fallen.⁶ Dies sollte aus Sicht der GEW auch für die berufsbezogenen Sprachkurse gelten.

- 2.4. Die Kommission empfiehlt, die übergeordnete politische Zuständigkeit beim BMBF anzusiedeln und deren Aufgabe auf die Setzung inhaltlicher Mindeststandards für die Deutschsprachförderung zu beschränken.
- 2.5. Die GEW fordert darüber hinaus, dass der Bund auch die Mindeststandards der Rahmenbedingungen (Gruppengröße, Kostenpauschale, Stundenumfang) festlegt, um gleiche Bildungschancen für die Teilnehmenden sowie vergleichbare Arbeitsbedingungen für die Lehrkräfte zu gewährleisten.⁷
- 2.6. Die GEW fordert darüber hinaus, dass die berufsbezogenen Sprachkurse sowie die Kombimaßnahmen als Brücke in Ausbildung und Arbeit ebenso wie die Integrationskurse allen Zuwanderern zugänglich sein müssen, für die eine Integration in den Arbeitsmarkt anzustreben ist. Arbeit und damit wirtschaftliche Selbständigkeit ist eine Voraussetzung gleichberechtigter gesellschaftlicher Teilhabe und damit eine wesentliche Voraussetzung der Integration. Die berufsbezogenen Sprachkurse sollten daher für diese Teilnehmenden in rechtlicher und organisatorischer Hinsicht integraler Bestandteil der Integrationskurse werden.
- 2.7. Das System der Kursfinanzierung muss vereinfacht werden. Die stundenweise Erstattung, die den Trägern das wirtschaftliche Risiko der Fehlzeiten, den Lehrkräften und Trägern enorme Kontroll- und Verwaltungsarbeit aufbürdet, muss aufgehoben werden. Die Empfehlung der Kommission, die Erstattung auf personenbezogene Pauschalen in Analogie zur Finanzierung des Asylbewerberleistungsgesetzes umzustellen, hält die GEW nicht für zielführend. Pauschalen könnten Träger dazu verleiten, den Stundenumfang der Teilnehmenden möglichst kurz zu halten. Die Finanzierung sollte zudem die Einrichtung von Spezialkursen fördern. Dies könnte durch die Ausgestaltung einer kursbezogenen Garantievergütung auf Grundlage einer Mindestteilnehmendenzahl zu Kursbeginn erreicht werden.
- 2.8. Die GEW fordert darüber hinaus, dass die Zulassung der Träger stärker die erwiesene Leistungsfähigkeit berücksichtigen muss, ein differenziertes Kursangebot bereitzuhalten. Ausnahmen für Träger, die sich erfolgreich auf einen oder wenige Spezialkurse konzentriert haben, sind zu ermöglichen.

Zu 3. Qualität der Kurse, Ausbildung und Beschäftigungsbedingungen der Lehrkräfte verbessern

Die Kommission sieht einen direkten Zusammenhang zwischen der Qualität der Kurse und der Qualifikation und den Arbeitsbedingungen der Lehrkräfte und konstatiert, dass prekäre Beschäftigungsbedingungen nicht den Braindrain zu den attraktiveren Angeboten des Schulbereichs verhindern können. Die Kommission empfiehlt befristete Einstellungen der Lehrkräfte.

6 ebenda

7 siehe Ohliger et al., Integrationskurse reformieren, ebenda

Die GEW folgt der Begründung, nicht aber der Schlussfolgerung. Daueraufgaben können nicht befristete Verträge rechtfertigen. Unsere Forderungen sind daher weitgehender und konkreter.

„DaF/DaZ-Lehrkräfte in allen Integrationskursen müssen grundsätzlich fest angestellt und tariflich entlohnt werden – orientiert an der Entgeltgruppe 11 des TVöD unter anderem mit einer 39-Stunden-Woche und 30 Tagen Urlaub. Die Anzahl der Unterrichtseinheiten (UE) a 45 Minuten pro Woche beträgt 25 bei einer Vollzeitstelle. Ohne Festanstellung müssen DaF/DaZ-Lehrkräfte entsprechende Stundensätze erhalten. Das Honorar für eine UE beträgt mindestens 57 Euro. ...Langfristig fordert die GEW, dass die Qualifikationsanforderungen für Lehrkräfte in Sprach- und Integrationskursen eine Ausbildung begründen, die auf einem wissenschaftlichen Hochschulabschluss beruht und eine Eingruppierung nach E 13 ermöglichen. Für die nach bisherigen Kriterien zugelassenen Lehrkräfte ist eine Nachqualifizierung einzurichten, bereits erworbene Qualifikationen sowie Berufserfahrungen sind dabei anzuerkennen.“⁸

Für die Herausforderungen einer erfolgreichen Integration in der Zuwanderungsgesellschaft Deutschland müssen die Integrationskurse in Qualität und Nachhaltigkeit langfristig zu einem, dem Schulsystem adäquaten Regelangebot der gesetzlichen Erwachsenenbildung weiterentwickelt werden. Das ist nur möglich mit einer Ausweitung und langfristigen Garantie der Ressourcen, mit einer wissenschaftlich gesicherten Qualität der Kurskonzepte und Curricula mit regelmäßiger unabhängiger und externer Evaluation, einer qualifizierten Ausbildung der Lehrkräfte und ihrer Anstellung mit Beschäftigungsbedingungen, die ihren Kollegen/innen im Schulsystem vergleichbar sind.

Kurzfristige Forderungen zu den Integrations- und DeuFö(Deutschsprachförder)-kursen:

1. Die Einstufung in einen Kurs muss dem vom Träger erhobenen aktuellen Sprachstand der einzelnen Teilnehmerin/des einzelnen Teilnehmers entsprechen. Des Weiteren sind bei der Zuordnung zu einem Kurs die bisherigen Lerngewohnheiten sowie die momentane, konkrete Lebenssituation zu berücksichtigen. Dies gilt sowohl für die Integrationskurse als auch für die DeuFö-Kurse. Die vom BAMF geplante zentrale Anmeldung und Zuweisung der Teilnehmenden zu den Integrationskursen ist deshalb nicht sachgerecht. Die Kompetenz zur Einstufung der Teilnehmenden liegt bei den dafür ausgebildeten Pädagogen/innen der Integrationskursträger. Das Recht der Teilnehmenden auf freie Wahl des Trägers muss erhalten bleiben. Eine Zuweisung sollte erst dann erfolgen, wenn bei dem gewählten Träger in einem Zeitraum bis zu 3 Monaten keine freien Kursplätze vorhanden sind.
2. Während die Anforderungen an die Verwaltung der Träger in diesem Jahr weiterhin erhöht wurden, sind gleichzeitig pädagogische Entscheidungen und Kompetenzen auf Seiten der Träger weiter beschnitten worden. Deshalb muss das mit Trägerrundschreiben vom 16.01.2018 einseitig vom BAMF festgelegte Verfahren zur „Übermittlung von Kursplanungsdaten“ revidiert werden. Hierdurch wurden die Verwaltungsaufgaben so ausgeweitet, dass die Anforderungen nur erfüllt werden können, wenn die Träger mehr Verwaltungspersonal einsetzen. Da die Ausweitung der Verwaltungsaufgaben aber nicht zu einer Erhöhung der Fördermittel geführt hat, fehlen den Trägern die finanziellen Mittel, um mehr Verwaltungspersonal einzustellen.

⁸ Beschluss des Geschäftsführenden Vorstands der GEW zu den Beschäftigungsbedingungen von DaF/DaZ-Lehrkräften in Integrationskursen, Febr.2017, aktualisiert Okt 2018.

3. Allerdings gehen die mit Trägerrundschreiben vom 08.08.2018 verkündeten Allgemeine(n) Nebenbestimmungen in eine andere Richtung. Der damit in Zusammenhang stehende Fehlzeitenkatalog“, der auch für die DeuFö-Kurse verbindlich ist, entspricht nicht der Lebenswirklichkeit der Teilnehmer/innen. Sie müssen häufig auch während der Unterrichtszeit für sie wichtige Termine wahrnehmen. Diese nicht vermeidbaren Fehlzeiten gelten für das BAMF dennoch als unentschuldig, so dass die Teilnehmer/innen ihre „ordnungsgemäße“ Teilnahme gefährden und der Träger für diese versäumten Unterrichtsstunden keine Fördermittel erhält. Die Kosten des Trägers verringern sich nicht durch Fehlstunden der Teilnehmer/innen. Fehlzeiten dürfen daher nicht zum Abzug von Fördermitteln führen. Sie sind häufig in der außerordentlich belastenden psychosozialen Situation der Teilnehmenden begründet und erfordern daher sozialpädagogische Maßnahmen. Für alle Integrations- und DeuFö-Kurse ist daher eine zusätzlich zu finanzierende sozialpädagogische Betreuung erforderlich.
4. Laut Integrationskursgeschäftsstatistik haben 2017 49,4 % der Teilnehmenden beim Deutsch-Test für Zuwanderer das Niveau B1 und 40,8% das Niveau A 2 erreicht. Für die DeuFö-Kurse ist deshalb als Zwischenstufe ein 400-stündiger B1+ Brückenkurs einzurichten. Die vergleichsweise geringen Bestehensquoten der B2-Prüfungen in den 400 stündigen DeuFö-Kursen im Unterschied zu den früheren ESF-Kursen belegen, dass die B2-Kurse auf mindestens 600 Unterrichtseinheiten verlängert werden müssen.

Impressum
Herausgeber:
Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
Hauptvorstand
Reifenberger Str. 21, 60489 Frankfurt a. M.
Tel.: (069) 78973-0, Fax: (069) 78973-201
E-Mail: info@gew.de
Internet: www.gew.de/weiterbildung
Beschluss des Geschäftsführenden Vorstands
vom 13.11.2018
beruhend auf dem
Beschluss des Bundesfachgruppenausschusses
Erwachsenenbildung vom 05.10.2018

Verantwortlich: Ansgar Klingler
November 2018