

Antrag

der Abgeordneten Josef Philip Winkler, Volker Beck (Köln), Britta Haßelmann, Priska Hinz (Herborn), Monika Lazar, Jerzy Montag, Claudia Roth (Augsburg), Irmingard Schewe-Gerigk, Hans-Christian Ströbele, Wolfgang Wieland und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Zwischenbilanz für Integrationskurse des Jahres 2005 vorlegen

Der Bundestag wolle beschließen:

- I. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, bis Ende April 2006 einen ersten Zwischenbericht zu den im Jahr 2005 durchgeführten Integrationskursen des Zuwanderungsgesetzes vorzulegen.
- II. Neben einer allgemeinen Begutachtung der Verfahren zur Feststellung einer Teilnahmeberechtigung, des Zulassungsverfahrens, der Finanzierung sowie dem methodisch-didaktischen Vorgehen der Kursträger muss der Zwischenbericht der Bundesregierung auch Bewertungen folgender Aspekte beinhalten:
 1. Daten über die Anträge für eine Teilnahme an normalen Sprachkursen, Jugendkursen, Eltern- bzw. Frauenkursen sowie Alphabetisierungskursen;
 2. Daten über abgelehnte Anträge von bereits 2004 in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländern für eine Teilnahme an den Integrationskursen des Zuwanderungsgesetzes;
 3. Daten über die Teilnahme an den Integrationskursen (aufgeschlüsselt nach Neuzuwandererinnen und Neuzuwanderern (hier auch aufgeschlüsselt nach Aufenthaltsstatus), Aussiedlerinnen und Aussiedlern, bereits 2004 in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländern);
 4. Ausgaben für die Integrationskurse 2005 sowie die haushalterischen Ansätze und Planungen für 2006 und 2007;
 5. Aufschlüsselung der Abschlusstestergebnisse nach normalen Sprachkursen, Jugendkursen, Eltern- bzw. Frauenkursen und Alphabetisierungskursen sowie den sich daraus ergebenden Konsequenzen für das Kursstundenangebot sowie das Prüfungsniveau;
 6. Zahlen über Anträge zur Kostenbefreiung bzw. für Fahrtkostenzuschüsse sowie zur Befreiung von der Kursteilnahmepflicht aus Gründen der Unzumutbarkeit einer Teilnahme;
 7. Situation der kursbegleitenden Kinderbetreuung;
 8. Situation der Lehrkräfte unter besonderer Berücksichtigung ihrer Vergütung;
 9. Daten über Anträge für eine Teilnahme an und über die Zulassung zu den Integrationskursen von Personen mit subsidiärem Schutzstatus sowie Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern;

10. die zeitliche und inhaltliche Ausgestaltung der Orientierungskurse;
11. das Zertifizierungs- und Zulassungsverfahren für Sprachkursträger sowie die Zuweisungspraxis von Teilnehmerinnen und Teilnehmern in die jeweiligen Sprachkurse;
12. die Erfahrungen über die Zuweisung von Arbeit suchenden Ausländerinnen und Ausländern in die Sprachkurse durch die Arbeitsvermittlungsagenturen (ARGE).

Berlin, den 14. März 2006

Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion

Begründung

Vorbemerkung

Am 1. Januar 2005 ist das Zuwanderungsgesetz in Kraft getreten. Ein Kernanliegen dieses Gesetzes der damaligen rot-grünen Bundesregierung war die signifikante Verbesserung von Integrationsmöglichkeiten sowohl für Neuzuwanderinnen und Neuzuwanderer als auch für bereits in Deutschland lebende Ausländerinnen und Ausländer. Für die Sprachkurse des Zuwanderungsgesetzes waren im Bundeshaushalt für das letzte Jahr 208 Mio. Euro eingestellt. Vorher wurden Deutschkurse für Neuzuwanderinnen und Neuzuwanderer mit lediglich 34 Mio. DM im Jahr durch den Bund gefördert.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat in den Verhandlungen um den sog. Zuwanderungsgesetz-Kompromiss immer allergrößten Wert auf folgende Aspekte gelegt:

- Das Ziel des Gesetzgebers war es, dass alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer in den Sprachkursen des Zuwanderungsgesetzes die tatsächliche Möglichkeit erhalten, nach ihren individuellen Möglichkeiten, die für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis erforderlichen ausreichenden Deutschkenntnisse zu erwerben. Den Bedürfnissen besonderer Personengruppen, wie z. B. Personen mit Erziehungspflichten, Analphabeten (bzw. Personen, die einer Umalphabetisierung bedürfen) sowie von Menschen mit Behinderungen bzw. von bildungsfernen oder lernschwachen Personen, sollte in einer Weise Rechnung getragen werden, welche die Erreichung des Kursziels (nämlich die Erlangung ausreichender Deutschkenntnisse im Rahmen des Sprachkurses) nicht einschränkt.
- Sollte sich herausstellen, dass eine signifikante Zahl von Kursteilnehmerinnen und -teilnehmern das geforderte Sprachniveau nicht erreicht, wäre dies ein Hinweis auf Schwachstellen bei der finanziellen und organisatorischen Ausgestaltung der Integrationskurse. Die Beseitigung dieser Schwachstellen darf nicht zu Lasten der Kursteilnehmerinnen und -teilnehmer gehen. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hatte in den Verhandlungen um den sog. Zuwanderungsgesetz-Kompromiss erstens immer wieder warnend auf das extrem anspruchsvolle Prüfungsniveau hingewiesen (Stufe B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens des Europarates für Sprachen). Und zweitens hatte die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN stets eine Ausweitung sowie eine Flexibilisierung des starren Angebotes von 600 Sprachkursstunden empfohlen.

- Zudem hatte sich die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowohl für ein möglichst unbürokratisches Integrationskursverfahren eingesetzt als auch für die Zugangsmöglichkeiten von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern bzw. von Personen mit einem subsidiären Schutzstatus nach § 25 Abs. 3 AufenthG. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hatte zudem für eine angemessene Regelung zur Kostenbefreiung für einkommensschwache Ausländerinnen und Ausländer, für ein tragfähiges Angebot kursbegleitender Kinderbetreuungsplätze sowie für Zumutbarkeits- und Sanktionsregelungen plädiert, die die Integrationsmöglichkeiten nicht unzulässig einschränken.
 - Die Teilnahme gerade auch von langjährig in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländern war der erklärte Wille des Gesetzgebers. Niedrige Zugangszahlen von Neuzuwanderinnen und Neuzuwanderern dürfen nicht zu Lasten der integrationswilligen sog. Bestandsausländerinnen und -ausländer gehen. Im Gegenteil würde eine solche Entwicklung in der Anlaufphase die zusätzliche Chance bieten, langjährig in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländern überplanmäßige Zugangsmöglichkeiten in die Sprachkurseangebote des Zuwanderungsgesetzes anzubieten.
- I. Die Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN haben mit drei Kleinen Anfragen versucht, von der Bundesregierung erste Ergebnisse über die Umsetzungspraxis der Integrationskurse des Zuwanderungsgesetzes im Jahr 2005 zu ermitteln (Bundestagsdrucksachen 16/592, 16/639 und 16/725).

Viele Fragen blieben in den Antworten der Bundesregierung jedoch unbeantwortet und die Bundesregierung weigert sich, „neue Anforderungen für statistische Mitteilungen [zu] veranlassen“ (Bundestagsdrucksache 16/639, S. 7).

Vor diesem Hintergrund ist die Vorlage eines Zwischenberichts der Bundesregierung zur Evaluierung der Integrationskurse notwendig, so wie er in der Begründung zu § 21 der Integrationsverordnung „nach Jahresfrist, d. h. Anfang 2006“ ohnehin vorgesehen ist.

- II. Mit der Evaluierung der Integrationskurse des Zuwanderungsgesetzes wurde die Beratungsfirma Rambøll Management vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) beauftragt. Sie soll erst Ende 2006 einen umfassenden Evaluierungsbericht vorlegen.

Rambøll Management soll ganz allgemein

- die Verfahren zur Feststellung einer Teilnahmeberechtigung,
- das Zulassungsverfahren,
- die Finanzierung der Sprachkurse sowie
- das methodisch-didaktische Vorgehen der Kursträger

begutachten und ggf. Verbesserungsvorschläge unterbreiten.

Weitere Einzelheiten des Evaluierungsauftrages sind nicht bekannt. Aus den Antworten der Bundesregierung zu den o. g. Kleinen Anfragen ergibt sich diesbezüglich zumindest jedoch, dass Rambøll Management zusätzlich bereits folgende Aspekte untersucht:

- Effizienz des Kursstundenangebots,
- Vor- und Nachteile von heterogenen Lerngruppen,
- Ausmaß der Verweigerung einer Kursteilnahme bzw. eines Kursabbruchs sowie
- Erlass sozial- bzw. aufenthaltsrechtlicher Sanktionen.

Dies reicht jedoch nicht aus. Zudem ergibt sich aus den Antworten der Bundesregierung, dass eine Reihe von Parametern für die geplante statistische Evaluierung der Integrationskurse lückenhaft ist.

Dies zu verhindern ist der Anlass für den beantragten Zwischenbericht. Die Notwendigkeit ergänzender Daten wird wie folgt begründet:

1. Aus den Antworten der Bundesregierung in Bundestagsdrucksache 16/725 (auf die Fragen 9, Buchstabe a bis c, 10, Buchstabe a bis c sowie 11, Buchstabe a bis c) ergibt sich, dass das BAMF keine Angaben erhebt über gestellte, gebilligte bzw. abgelehnte Anträge für eine Teilnahme an normalen Sprachkursen, Jugendkursen, Eltern- und Frauenkursen bzw. Alphabetisierungskursen. Damit wird die Nachfrageseite nicht erfasst. Dies ist aber für eine Bewertung des Integrationskursangebotes unerlässlich.
2. Die Bundesregierung hat in Bundestagsdrucksache 16/725 auf die Frage 4b geantwortet, dass das BAMF keine Statistik führt über abgelehnte Anträge von sog. Bestandsausländern. Wenn man jedoch die Zahl der Teilnahmeanträge aus diesem Personenkreis (126 959) mit der Zahl derjenigen, die zum Integrationskurs zugelassen worden sind (121 476) verrechnet, ergibt sich eine Lücke von rund 5 500 Personen – eine beachtliche Zahl, die erklärungsbedürftig ist.
3.
 - Aus den Antworten der Bundesregierung zu den drei o. g. Kleinen Anfragen wird nicht deutlich, wie sich die Zahl der 125 658 Personen, die in 2005 an einem Integrationskurs teilnahmen, zusammensetzt (Neuzuwandererinnen und Neuzuwanderer, Aussiedlerinnen und Aussiedler, sog. Bestandsausländerinnen und -ausländer). Bei Addition der Angaben in Bundestagsdrucksache 16/725 (Antworten auf die Fragen 1 Buchstabe a und b sowie 4 Buchstabe c und d), ergibt sich eine Zahl von lediglich 113 703 Personen – also eine Diskrepanz von rund 12 000 Personen.
 - Aus den Antworten der Bundesregierung zu den Fragen 1 und 1 Buchstabe a in Bundestagsdrucksache 16/725 wird im Hinblick auf die am Integrationskurs teilnehmenden Neuzuwandererinnen und Neuzuwanderer nicht nach ihrem jeweiligen Aufenthaltsstatus unterschieden. Dies ist aber notwendig, um z. B. die Inanspruchnahme der Integrationskurse durch nachziehende Ehegatten zu bewerten.
4. Die ehemalige rot-grüne Bundesregierung hatte für die Durchführung der Integrationskurse des Zuwanderungsgesetzes Mittel in Höhe von 208 Mio. Euro in den Bundeshaushalt eingestellt (Einzelplan 06 Titel 684 02-219). Der Integrationskursverordnung zufolge sollte hiermit pro Jahr 138 000 anspruchsberechtigten Neuzuwandererinnen und Neuzuwanderern und 56 000 bereits in Deutschland lebenden Migrantinnen und Migranten – zusammen also 194 000 Personen – die Teilnahme an einem Integrationskurs ermöglicht werden. Tatsächlich haben in 2005 aber „nur“ 125 000 Menschen diese Kurse besucht – ein Minus von 36 Prozent (69 000 Personen). Die Bundesregierung hat in ihrem Entwurf für den Bundeshaushalt 2006 eine Kürzung der Haushaltsmittel für die Integrationskurse des Zuwanderungsgesetzes von 208 Mio. Euro auf 141 Mio. Euro vorgeschlagen – also ein Minus von 32 Prozent (67 Mio. Euro).

Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, dass der Zwischenbericht der Bundesregierung

- den Mittelabfluss für 2005 darstellt,
- eine mittelfristige Planung über Teilnehmezahlen und die Zusammensetzung der teilnehmenden Personengruppen enthält sowie
- die Planungen für die Bundeshaushalte 2006 und 2007 darlegt.

Es ist nicht damit zu rechnen, dass die Zahl der Neuzuwandererinnen und Neuzuwanderer auf dem Niveau von 2005 verbleibt. Gleichzeitig ist zu fragen, wie mit der großen Nachfrage von bereits in Deutschland lebenden Migrantinnen und Migranten in Zukunft umgegangen werden soll (immerhin konnten von den 121 476 in 2005 zugelassenen sog. Bestandsausländern im letzten Jahr 56 325 nicht an den Kursen teilnehmen).

5. Aus den Antworten der Bundesregierung in Bundestagsdrucksache 16/725 (auf die Fragen 9 Buchstabe d i. V. m. 9 Buchstabe f, 10 Buchstabe d i. V. m. 10 Buchstabe g sowie 11 Buchstabe e i. V. m. 11 Buchstabe f) ergibt sich, dass das BAMF lediglich erfasst, ob ein Jugendsprachkurs, Eltern- bzw. Frauenkurse bzw. ein Alphabetisierungskurs beendet worden ist – nicht aber mit welchem Ergebnis. Diese Informationen sind aber unerlässlich, um zu prüfen, inwieweit die Teilnehmerinnen und Teilnehmer in diesen speziellen Kursangeboten das Kursziel auch tatsächlich erreichen konnten.

Im Übrigen ist dazulegen, warum in den Prüfungsergebnissen nicht erfasst wird, wenn Teilnehmerinnen und Teilnehmer z. B. das Niveau A1 oder A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens des Europarates für Sprachen erreicht haben. Dies im Abschlusszertifikat auszuweisen ist aber erforderlich, um für die Betroffenen eine sinnvolle Anschlussförderung zu ermöglichen.

6. Aus den Antworten der Bundesregierung in Bundestagsdrucksache 16/725 auf die Fragen 12, 13 und 15 ergibt sich, dass das BAMF keine Zahlen über gestellte bzw. abgelehnte Anträge zur Kostenbefreiung, für Fahrtkostenzuschüsse sowie zur Befreiung von der Kursteilnahmepflicht aus Gründen der Unzumutbarkeit einer Teilnahme erhebt. Diese Daten sind aber erforderlich, um die Nachfrageseite zu erfassen und z. B. nachzuvollziehen, inwieweit sich die Ablehnung eines solchen Antrags auf die tatsächliche Kursteilnahme ausgewirkt hat.

7. Der Antwort der Bundesregierung in Bundestagsdrucksache 16/725 zu Frage 10 Buchstabe f zufolge wurden im letzten Jahr 1 276 Kinder während der Integrationskurse betreut. Diese Zahl überrascht, insbesondere wenn man sich vergegenwärtigt, dass in diesem Zeitraum 76 690 Frauen (Neuzuwanderinnen, Spätaussiedlerinnen und sog. Bestandsausländerinnen) an den Integrationskursen teilnahmen. Im Hinblick auf das Thema „Angebote zur Kinderbetreuung“ – dem während der Verhandlungen um den Zuwanderungsgesetz-Kompromiss große Bedeutung beigemessen wurde – besteht erheblicher Erläuterungsbedarf:

- Wie sehen die ggf. unterschiedlichen Zugangsmöglichkeiten der verschiedenen Teilnehmerinnengruppen (Neuzuwandererinnen, Aussiedlerinnen und sog. Bestandsausländerinnen) zur kursbegleitenden Kinderbetreuung aus?
- Wurden die 1 276 Kinder im Rahmen von speziellen Eltern- und Frauensprachkursen betreut oder begleitend zu „normalen“ Sprachkursen?

Auch hier muss der Zwischenbericht der Bundesregierung die Nachfrageseite abbilden und darlegen, inwieweit sich die Ablehnung eines Antrags auf eine kursbegleitende Kinderbetreuung auf die tatsächliche Sprachkursteilnahme ausgewirkt hat.

8. Aus den Antworten der Bundesregierung in Bundestagsdrucksache 16/725 auf die Fragen 19a und 19b geht hervor, dass dem BAMF keine Informationen über die Vergütung der Lehrkräfte in den Integrationskursen des Zuwanderungsgesetzes vorliegen. Ohnehin sei die Vergütung lediglich eine Frage zwischen Kursträgern und Lehrkräften. Damit wird die Bundesregierung ihrer Verantwortung nicht gerecht, für die von ihr durch die Integrationskursverordnung gesetzten Rahmenbedingungen für die Finanzierung der Sprachkurse zu achten.

Lehrkräfte beklagen zu Recht ihre zum Teil völlig unzureichende Vergütung. Während im Rahmen der vom damaligen Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit geförderten „Deutschkurse für ausländische Arbeitnehmer“ bislang ein Honorar von 25 Euro pro Unterrichtsstunde festgesetzt worden war, liegen die Honorare nunmehr oft bei ca. 10 Euro – zum Teil sogar bei 7 Euro pro Stunde. Dies hat damit zu tun, dass mit dem Zuwanderungsgesetz von einer Kurs- auf eine Teilnehmerfinanzierung umgestellt worden ist. Und da die Sprachkursträger mit der Teilnehmerfinanzierung von 2,05 Euro pro Teilnehmer und Unterrichtsstunde sämtliche Kosten decken müssen, wird nun zunehmend an der Vergütung der Lehrkräfte gespart – bis dahin, dass angeblich jetzt sogar Lehrkräfte aus dem Ausland angestellt werden, weil bei den niedrigen Honorarsätzen in Deutschland keine Lehrkräfte zu finden seien.

9. Aus der Antwort der Bundesregierung in Bundestagsdrucksache 16/725 zu Frage 5 geht hervor, dass das BAMF keine Zahlen darüber erfasst, wie viele Personen mit einem subsidiären Schutzstatus nach § 25 Abs. 3 AufenthG und wie viele Unionsbürgerinnen und Unionsbürger eine Teilnahme am Integrationskurs beantragen bzw. zugelassen werden. Diese beiden Personengruppen spielten aber bei den Verhandlungen um den Zuwanderungsgesetz-Kompromiss eine ganz herausgehobene Rolle. Die Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hatten stets klargestellt, dass gesetzlicher Änderungsbedarf besteht, wenn diesen Personen die Teilnahme am Sprachkurs nicht ermöglicht wird. Dann müssten Personen mit einem subsidiären Schutzstatus nach § 25 Abs. 3 AufenthG in den Kreis der nach § 44 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe c AufenthG teilnahmeberechtigten Neuzuwanderinnen und Neuzuwanderer aufgenommen werden. Dies empfiehlt auch Artikel 33 der sog. Qualifikationsrichtlinie der EU.
10. Der Umfang und die inhaltliche Ausgestaltung der Orientierungskurse sind Gegenstand der öffentlichen Debatte, z. B. im Hinblick darauf, ob künftig vermehrt Einbürgerungskurse angeboten werden sollten. Ein Zwischenstand bezogen auf die Praxis der Orientierungskurse ist daher jetzt notwendig und darf nicht erst im Zuge der eigentlichen Evaluierung im Jahr 2007 erfolgen.
11. Einer Übersicht des BAMF zufolge waren am 1. März 2006 ca. 2 000 Sprachkursträger zertifiziert und zugelassen worden – ein offenkundiges Überangebot bei gerade einmal 125 000 Teilnehmenden (63 Personen pro Kursträger). Zu klären ist daher,
 - wie viele der lizenzierten Kursträger in 2005 tatsächlich auch Kurse angeboten haben
 - inwieweit sich im Hinblick auf die tatsächlich durchgeführten Kurse eine Konzentration auf einzelne Kursanbieter erkennen lässt;
 - inwieweit ein flächendeckendes und zumutbar erreichbares Kursangebot gerade im ländlichen Raum existiert;
 - wie in Ballungszentren mit den Überkapazitäten durch das BAMF bzw. durch die Kursträger untereinander umgegangen wird und
 - ob das BAMF willens bzw. in der Lage ist, Klagen über ein allzu bürokratisches Zuweisungsverfahren selbst zu lösen bzw. inwieweit unbürokratischere Verfahrensabläufe (wie sie z. B. von der Bundeskonferenz der Integrations- und Ausländerbeauftragten am 22. April 2004 vorgeschlagen worden sind) Gegenstand des Evaluierungsprozess sind, und wenn nein, warum nicht.

12. Die Arbeitsvermittlungsagenturen können Ausländerinnen und Ausländer durch eine Eingliederungsvereinbarung – vorbehaltlich einer späteren Genehmigung durch die Ausländerbehörde – zur Teilnahme an dem Integrationskurs verpflichten. Die Antwort der Bundesregierung in Bundestagsdrucksache 16/725 auf Frage 14 war nicht geeignet, die Probleme bei der Kooperation zwischen den Arbeitsvermittlungsagenturen und den Ausländerbehörden nachzuvollziehen. Daher muss auch dieser Aspekt Gegenstand des Zwischenberichts sein.

