

Markus Keller, Referent SGB II, Deutscher Landkreistag

Sprachförderung für Asylberechtigte im SGB II – Herausforderung, auch Chance? Einschätzungen und Vorschläge des Deutschen Landkreistages

I. Spracherwerb und Sprachförderung – für Jobcenter seit Langem ein Thema

Seit Einführung des SGB II hat Sprachförderung ebenso wie die Förderung von Schulabschlüssen für die Jobcenter eine wichtige Rolle gespielt. Schließlich stehen Qualifikationen und Fähigkeiten in einem starken Kausalzusammenhang mit der Chance, gute und damit bedarfsdeckende Erwerbseinkommen zu erzielen.

Deshalb haben die Jobcenter von Anbeginn an auch Deutschsprachkurse und den Erwerb von Schulabschlüssen gefördert. Hierfür haben sie eine offen gefasste Fördervorschrift im SGB II genutzt. Das BMAS hat im Jahr 2008 diesbezüglich heftig interveniert, da es die Verantwortung für Schulabschlüsse bei den kultuszuständigen Ländern sah und das ESF-BAMF-Sprachprogramm, das zu dieser Zeit initiiert wurde, im Bereich der Sprache nur außerhalb bestehender Aufgaben europarechtlich zulässig war.

Mit Blick auf die Sprachförderung bedeutete diese Veränderung, dass die Jobcenter, die zuvor Kurse konzipieren und beschaffen konnten, nun auf eine Kooperation mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge angewiesen waren. Im ESF-BAMF-Sprachprogramm gab es zunächst erhebliche Startschwierigkeiten. Aus Sicht der Jobcenter gab es somit den theoretischen Vorteil, dass keine SGB II-Eingliederungsmittel mehr zur Sprachförderung eingesetzt werden mussten, zugleich war die Gestaltungs- und Einflussmöglichkeit auf das Zustandekommen von passenden Kursen dagegen deutlich erschwert.

Im weiteren Verlauf hat sich die Zusammenarbeit im ESF-BAMF-Sprachprogramm deutlich verbessert. Zudem durften nach der Instrumentenreform im Jahr 2012 in Aktivierungs- und Eingliederungsmaßnahmen nach § 45 SGB II ein knapp hälftiger Anteil auch auf Sprachförderung verwendet werden.

II. Das Jahr 2015 – ein Jahr der Veränderungen

Im ersten Halbjahr 2015 – noch vor der deutlichen Zunahme der Flüchtlingsbewegungen nach Deutschland – erfolgte ein Paradigmenwechsel im Bereich des Asyl- und Ausländerrechts. Während früher während des Asylverfahrens ein striktes Arbeitsverbot galt und keine Fördermöglichkeiten zum Spracherwerb vorgesehen waren, wurde auch für Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive ein deutlich früherer Arbeitsmarktzugang und die Sprachfördermöglichkeit während des laufenden Asylverfahrens gesetzlich verankert.

Alleine diese grundlegende Rechtsänderung hat den Personenkreis für Integrations- und berufsbezogene Deutschsprachkurse erheblich vergrößert. Deshalb arbeitete der Bund an einem umfassenden Konzept, der sog. Gesamt-Programm-Sprache (GPS).

Zudem war das zweite Halbjahr 2015 von einer erheblichen Zunahme der Flüchtlingszahlen in Deutschland geprägt. Dies hat den Bedarf an Integrationskursen und sonstigen Sprachfördermöglichkeiten nochmals vervielfacht.

Der ganz erhebliche akute Bedarf an Sprachförderung wurde deutlich, als die Bundesagentur für Arbeit mit Sprachkursen nach § 421 SGB III, die aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung finanziert wurden, in einem Zeitfenster von wenigen Monaten über 220.000 Teilnehmer gefördert hat. Allerdings zeigte die möglichst unbürokratische Durchführung dieser Kurse auch, dass sich nicht unerhebliche, unerwünschte Nebenwirkungen bei einer solchen Herangehensweise ergeben können.

III. Situation bei der Sprachförderung

Die aktuelle Lage im Bereich der Integrationskurse und bei den berufsbezogenen Sprachkursen ist regional sehr unterschiedlich. Insgesamt ist klar, dass eine kurzfristige Vervielfachung des Angebots bei der Steigerung des Bedarfs nicht zu erreichen ist. Deshalb berichten Landkreise aus der ganzen Republik von Wartezeiten auf Integrationskurse in der Größenordnung von sechs Monaten.

Ein grundlegendes Problem besteht darin, dass die Jobcenter nicht das Kursangebot oder die Träger steuern können. Die Kursträger müssen eine Zulassung beantragen und die Teilnahmeberechtigten an den Kursen dürfen sich unter den zugelassenen Trägern ein Angebot aussuchen. Insoweit ähnelt das Beschaffungsmodell dem sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis. Die Träger konkurrieren um die Teilnehmer und dadurch besteht ein Wettbewerb.

Dieses Modell hat aber einige strukturelle Schwächen:

- Die teilnahmeberechtigten Integrationskursinteressenten müssen das Angebot an Trägern und die Kursinhalten überblicken und eine Auswahl treffen.
- Die Träger konkurrieren untereinander und neigen deshalb dazu, die eigenen Interessen am Zustandekommen von Kursen vorrangig zu berücksichtigen.
- Dadurch stehen potenzielle Teilnehmer häufig auf den Listen vieler Träger, so dass mit dem Zustandekommen eines Kurses plötzlich die Chancen zu einem Kursbeginn bei anderen Trägern sinken.

Den daraus resultierenden Problemen müssen die Jobcenter entgegenwirken, indem sie auf baldige Kursbeginne durch eine Steuerung der Träger hinwirken. Dies geht aber nur in einem Graubereich, da die Auswahlmöglichkeit der Teilnehmer gewährleistet sein muss. In Anbetracht der Sprachschwierigkeiten der Teilnehmer ist der ganze Prozess mühsam.

Weiterhin bestehen folgende grundsätzlichen Probleme:

- Derzeit haben die Kursträger und das Lehrpersonal dieser Träger die stärkste Stellung, da sie begehrt und knapp sind.
- Zugleich sind die Rahmenbedingungen wie die Vergütungen für die Kurse einheitlich festgelegt.
- In der Folge kommt es dazu, dass die Lehrer bestimmen, welche Kurse sie geben. Dabei stimmt das Interesse der Lehrer nicht mit der objektiven Priorisierung überein. Bspw. sind Alphabetisierungskurse für Lehrer anstrengender als Sprachkurse auf einem höheren Ausgangsniveau. Die Alphabetisierungskurse sind jedoch für die dafür vorgesehenen Teilnehmer am dringendsten, da ohne die Alphabetisierung keine Integration vorangehen kann.
- Die Abfolge Integrationskurs, Beginn von Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration, berufsbezogene Sprachförderung ist aus Sicht des Bundes strikt einzuhalten. Besteht nun – wie derzeit immer noch – ein Stau bei den Integrationskursen, stockt der gesamte Integrationsprozess.
- Pragmatische Lockerungen der Förderabfolge möchte der Bund nicht zulassen. Insofern können nur anderweit finanzierte oder ehrenamtlich erbrachte Sprachförderangebote diese Lücke füllen.

Führt man sich vor Augen, dass in der Vergangenheit – also bis Mitte 2015 – nur etwa 10% der Teilnehmer an Integrationskursen im SGB II leistungsberechtigt waren, stellt sich die Frage, ob bei einer absehbaren Umkehr – künftig wohl ca. 90% der Integrationskursteilnehmer im SGB II – die bisherigen, sehr geringen Gestaltungsmöglichkeiten der Jobcenter bei den Integrationskursen sinnvoll sind.

IV. Denkanstöße und Fragen für morgen

Nach den bisherigen Befragungen und Analysen will der ganz überwiegende Anteil der geflüchteten Menschen hier bleiben. Entsprechend wird der Integrationsprozess auf den Erwerb hiesiger Berufsqualifikationen ausgerichtet. Zugleich erweist es sich als schwierig, die zunächst mit keinen oder geringen Einkommenserzielungsabsichten verbundenen Qualifikationsschritte zu vermitteln. Insofern sollte vielleicht stärker auch überlegt werden – nicht nur für einige künftige Aufbauhelfer im Herkunftsland – spezifische Wege für Flüchtlinge zu entwickeln, die stärker an bestehenden non-formalen Qualifikationen ansetzen und eine schnellere und auch international verwendbare Qualifizierung forcieren.

International ist durchaus in der Migrationsforschung die temporäre Migration eine nennenswerte Größe. Menschen treffen ihre Migrationsentscheidung häufig nicht für das ganze weitere Leben, sondern doch häufig für einen Lebensabschnitt. Deshalb sollte stärker im Blick behalten werden, inwieweit unsere Integrationsbemühungen zu den Bedürfnissen und Interessen der geflüchteten Menschen passt.

In eine ähnliche Richtung zielt die Frage, ob und an welchen Stellen Erwerbschancen für Menschen mit Fluchthintergrund in Deutschland auch in Fremdsprachen bestehen. Das soll nicht die Bedeutung der Kommunikationsfähigkeit auf Deutsch relativieren, aber soweit hier Beschäftigungschancen erschlossen werden können, könnte dies die großen Problemen wegen der großen Nachfrage nach Deutschsprachfördermöglichkeiten lindern.

Abschließend noch ein Fragezeichen an ein frühes Profiling von geflüchteten Menschen. Gelegentlich entsteht der Eindruck, dass am besten mit dem Stellen des Asylantrags ein Profiling stattfinden soll, auf dessen Grundlage der gesamte folgende Integrationsprozess organisiert wird. Hier ist zunächst auf die Ernüchterung zum Profiling im SGB II zu verweisen. Dort gab es auch eine ganze Zeit lang die Vorstellung, dass ein gutes Profiling schon der wichtigste Teil einer Integration darstellt. Die Praxis zeigte ein anderes Bild: Zum einen gelingt es nicht leicht, tatsächlich ein gutes Profiling im Jobcenter oder in der Arbeitsagentur zu erstellen, zum anderen gibt es selten das eine Ziel, das richtig und beständig ist. Im Bereich geflüchteter Menschen kommen noch grundlegendere Schwierigkeiten auf die Beteiligten zu: Da ist das Verständigungsproblem, da ist die fehlende Kenntnis des geflüchteten Menschen über den Arbeitsmarkt hier und die fehlende Kenntnis des Mitarbeiters über den Arbeitsmarkt des Herkunftslandes. Hinzu treten noch mögliche Missverständnisse und kulturelle Unterschiede. Vor diesem Hintergrund erscheint es ratsam, sich vielleicht besser mit Flüchtlingen gemeinsam auf einen Weg der Orientierung und Suche zu begeben, die dann hoffentlich zu Ergebnissen führt.