

Bernd Runge

## **Miteinander leben lernen - Integration in Niedersachsen**

Als die MAGAZIN-Redaktion den Themenplan für das Jahr 2002 festgelegt hat, konnte sie nicht ahnen, wie aktuell das Thema im Sommer immer noch ist. Das Zuwanderungsgesetz ist beschlossen oder auch nicht. Ein neues Fördermodell ist in den Grundzügen erkennbar, aber noch nicht in Kraft. Auf Landesebene wird schon darüber nachgedacht, welcher finanzielle Beitrag aus eigenen Mitteln aufzubringen sei - vielleicht etwas vorschnell? Das gesamte Spektrum der Zuwanderungsdiskussion kann hier nicht abgebildet werden. Wir versuchen, das Thema auf Niedersachsen „herunter zu brechen“. Mit den Texten wollen wir zur Information beitragen, Neugier auf Praxis wecken und Denkanstöße geben. Hier werden die Aktivitäten der niedersächsischen Erwachsenenbildung angerissen. Der Beitrag schließt mit Erwartungen an die Bundes- und Landespolitik.

### **Die niedersächsische Erwachsenenbildung ist aktiv**

Alle Zweige der niedersächsischen Erwachsenenbildung, Landeseinrichtungen, Volkshochschulen und Heimvolkshochschulen, häufig im Verbund mit Hochschulen, der Landeszentrale für politische Bildung und anderen, naturgemäß mit Beratungseinrichtungen, den zuständigen kommunalen Stellen und der Arbeitsverwaltung blicken auf eine lange Tradition der Integrationsarbeit zurück. Die Beiträge zu den Projekten und Konzepten bezeugen dies. Jeder steht exemplarisch für ähnliche Vorhaben überall im Land. Sie sind Ausdruck eines Gesamtkonzeptes der Integration, der Begegnung von ZuwanderInnen und Einheimischen, des interkulturellen Lernens. Zunehmend richten sie sich auf die Vermittlung berufstauglicher Qualifikationen. Modellvorhaben wie die „Ost-West-Integration (OWI)“, das Bundesprogramm der „Lernenden Regionen“ oder solche aus EU-Mitteln geben zusätzliche Impulse, ebenso die Aufnahme von „Deutsch als Fremdsprache“ in den Katalog der gemeinwohlorientierten Bildungsarbeit nach dem Niedersächsischen Erwachsenenbildungsgesetz (NEBG), worauf die Einrichtungen lange genug warten mussten! Ihre Kompetenz hat die Erwachsenenbildung bereits in der Folge des neuen Einbürgerungsrechts unter Beweis gestellt. In sechs anderen Bundesländern sind dazu Prüfungen eingeführt worden, nicht so in Niedersachsen. Stattdessen wurden hier vom Landesverband der Volkshochschulen in Abstimmung mit dem Innenministerium Handreichungen für die Hand der zuständigen Kommunalbeamten erstellt. In den Gemeinden und Landkreisen stehen VHS-KollegInnen als fachkundige GesprächspartnerInnen zur Verfügung. In Zweifelsfällen kann die Verbandsmitarbeiterin als Gutachterin tätig werden. Bei Bedarf werden Einzelberatungen oder Fortbildungen für die MitarbeiterInnen der Kommunen angeboten.

Statistische Leistungsdaten können von allem nur einen schwachen Abglanz wiedergeben, denn sie reduzieren die komplexe Wirkung von Erwachsenenbildung auf zählbare Ausschnitte. Dennoch einige Zahlen: für das Jahr 2000 wurden für die Kategorie „Deutsch als Fremdsprache“ nach dem NEBG über 250.000, allein für die Volkshochschulen über 205.000 Unterrichtsstunden nachgewiesen; Tendenz steigend. Im Stoffgebiet „Deutsch als Fremdsprache“ wurden im Jahr 2000 bei den niedersächsischen Volkshochschulen über 1.700

Kurse mit nahezu 26.000 Belegungen gezählt, diese nur im so genannten offenen Angebot; dazu kommen mindestens 250 Auftrags- und Vertragsmaßnahmen mit Drittmittelförderung. Allein durch die Prüfungszentrale des Landesverbandes der Volkshochschulen wurden im Jahre 2001 über 2.300 Deutsch-Prüfungen unterschiedlicher Stufen organisiert (1999 und 2000 jeweils über 2.200). Es gab allerdings schon einmal bessere Jahre. Zwischen 1990 und 1993 wurden jährlich weit über 4.000 Deutsch-Zertifikate an SpätaussiedlerInnen vergeben. Der Grund ist so einfach wie lehrreich. Zuständige Ministerien, das Landesarbeitsamt, EB-Organisationen und Verbände der Bildungsträger wirkten damals zusammen. Auch private Träger waren eingebunden und alle in dem Ziel vereint, dass möglichst viele Teilnehmende die anfangs noch neunmonatigen Lehrgänge mit dem Erwerb des Zertifikates Deutsch als Fremdsprache beenden sollten. Innerhalb dieses Zeitfensters war Niedersachsen Spitze im bundesweiten Vergleich. Danach wurde die Lehrgangsförderung gekürzt, das Prüfungsziel war immer schwerer zu erreichen, zumal die Zahl der nicht deutschsprachigen AussiedlerInnen in den Folgejahren immer mehr wuchs. Solche Erinnerungen lassen die Skepsis, ja sogar den Unmut vieler in der Integration aktiver und erfahrener Akteure gegenüber einem zu schlank geschnittenen Integrationskurskonzept des Bundes verstehen.

Neuerdings wird immer häufiger von der „nachholenden Integration“ gesprochen. Der Erwachsenenbildung ist sie wahrlich nicht fremd. Erstens hat sie sich mit den ihr verfügbaren Mitteln immer schon um AusländerInnen gekümmert. Sie hat deshalb große Erwartungen in das Zuwanderungsgesetz gesetzt. Zweitens bestimmt die Gruppe der AussiedlerInnen und AusländerInnen zunehmend die Arbeit in der Alphabetisierung, der Berufsorientierung und –vorbereitung, beim Nachholen von Schulabschlüssen, beim Abbau geschlechtsspezifischer Benachteiligungen, in der politischen Bildung, ja selbst in der Gesundheitsbildung.

## **Erwartungen an Bund und Land**

Jenseits aller Verfahrensreformen (individuelle statt institutionelle Förderung) bleibt es legitim, dass die Bildungsanbieter für sich kalkulieren, wie sie die erwarteten Leistungen erstellen und finanzieren können. Maßstab sind die jahrelangen Erfahrungen aus den Maßnahmeprofilen der Aussiedlerkurse. Mit den folgenden Erwartungen steht die niedersächsische Erwachsenenbildung nicht allein. Sie lassen sich in fünf Punkten zusammenfassen.

### **1.**

AusländerInnen und SpätaussiedlerInnen müssen gleich behandelt werden. Beim Anspruch auf Integrationskurse, bei der Teilnahmeverpflichtung, bei den Kursprofilen (einschließlich der Eingangs-, Zwischen- und Abschlusstests), der Kursausstattung und dem Erstattungsverfahren darf mittelfristig aus pragmatischen (z.B. gemischte Teilnehmergruppen), erst recht aber aus grundsätzlichen Erwägungen kein Unterschied gemacht werden. Es wäre fatal, wenn - eventuell auch noch medial unterstützt - eines Tages der Eindruck einer „Zweiklassenintegration“ entstehen sollte. Das Zuwanderungsgesetz gibt eine solche Gleichbehandlung noch nicht her, also muss es nachgebessert werden. Dazu würde auch gehören, dass das ohnehin schon sehr bescheidene, bundesgesetzlich verankerte Kernangebot künftig allein vom Bund finanziert wird.

## 2.

„Deshalb fordern wir: ... einen Finanzierungsrahmen, der sich am Förderbedarf ausrichtet und nicht - nach den ständigen Kürzungen der vergangenen Jahre - eine Verteilung von weniger Mitteln als bisher auf eine künftig größere Personengruppe als bisher...Wirtschaftliches Handeln für die Zukunft heißt, dass **heute** die notwendigen Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden müssen. Nicht weniger, sondern mehr Integration ist das Gebot der Stunde.“ (aus der Nürnberger Resolution von Pro Integration vom 26. Februar 2002). Es wird deshalb vorgeschlagen, „Richtsätze“ pro Person und Unterrichtseinheit vorzusehen, die die Bildungsanbieter zu einer verantwortbaren professionellen Leistung befähigen und sie nicht schlechter stellen als nach den noch geltenden Regelungen. Zu beachten ist, dass die Arbeit grundsätzlich nur durch Festangestellte erledigt werden kann. Auf Honorarbasis Beschäftigte bringen keine Kostenersparnis. Es handelt sich dabei um Freiberufliche, die nach der Gesetzeslage für ihre soziale Absicherung selbst aufzukommen haben, die andererseits aber lediglich für die geleistete Unterrichtsstunde honoriert werden. Dieses Stundenhonorar muss deshalb höher liegen als der auf eine Arbeitsstunde herunter gerechnete Betrag eines Angestellten. Erbringen die Honorarkräfte die selbe Leistung wie Angestellte, können sie nach der Gesetzeslage (Scheinselbständigkeitsgesetz, Statusfeststellung durch die Sozialversicherungsträger) den Anspruch auf Anstellung leicht durchsetzen. Dies bedeutet, dass pro Unterrichtseinheit für die reine Lehr- und sozialpädagogische Tätigkeit mindestens rund 41,70 € anzusetzen wären. Dazu kommen fixe Bereitstellungskosten (Arbeitsplatzkosten, Raum- und Energiekosten, Verwaltungskosten) sowie variable, teilnehmerbezogene Kosten (Lehr- und Lernmittel, Tests und Prüfungen, sonstige Kosten) von jeweils 15 % , das sind jeweils 6,25 €. So entstehen Kosten pro Unterrichtseinheit von knapp 48,00 € mit fixen Kosten, von reichlich 54,00 € mit fixen und variablen Kosten. Der Satz pro Person ergibt sich aus der angenommenen Teilnehmerzahl pro Kurs. Er liegt mindestens bei 2,08 € (ohne fixe und variable Kosten; 20 Teilnehmende) und höchstens bei 3,38 € (alle Kosten; 16 Teilnehmende). Der Verordnungsgeber wird sich innerhalb dieser Spannbreite für einen kalkulatorischen Richtsatz entscheiden müssen. Er sollte etwaige Rückflüsse durch Eigenbeteiligungen etc. nicht in seine Budgetrechnung einbeziehen, sondern sie erst im Nachweis- und Abrechnungsverfahren berücksichtigen.

## 3.

Bei den durch Bund und Länder zu fördernden Kursen muss sichergestellt werden, dass sich alle Länder untereinander und mit dem Bund auf das selbe Kosten- und Erstattungsmodell verständigen. Weder darf es von Land zu Land unterschiedliche Fördersätze geben, noch sollten die Länder für dieses bundesgesetzlich geregelte Kernangebot voneinander abweichende Mischfinanzierungen aus Bundes- und eigenen Mitteln in Erwägung ziehen. Dieser Aufgabenbereich soll von Anfang an einem abgegrenzten Finanzierungs- und Erstattungskreislauf unterliegen, wofür mehrere Gründe sprechen. Alle Bildungsträger, ob öffentliche oder private, bundesweit, landesweit oder lokal tätige, werden gleich behandelt. Quersubventionen, etwa durch unterschiedliche Weiterbildungsgesetze der Länder oder andere „Fördertöpfe“ bleiben ausgeschlossen. Ein Disput um Wettbewerbsverzerrungen wird vermieden. Den Teilnehmenden kann ein Angebot von gleich bleibendem Standard gewährleistet werden. Den Verwaltungen auf Bundes-, Länder- und lokaler Ebene bleiben übermäßig komplizierte Vorgänge erspart. Je nachdem, für welche Erstattungsätze sich Bund und Länder entscheiden, wird transparent, welche Kostenanteile bundeseinheitlich nicht

gedeckt sind und somit den Teilnehmenden, den Bildungsträgern oder den Kommunen auferlegt werden.

#### 4.

Beim zentralen Verfahren zur Feststellung der Anspruchsberechtigung der ZuwanderInnen, zur Beauftragung der Bildungsträger, zur Dokumentation der Kursverläufe und Kursbeteiligungen einschließlich der Tests und Prüfungen sowie zum Nachweis und zur Erstattung der Förderbeträge soll streng darauf geachtet werden, dass sich der gesamte Integrationsprozess vor Ort, in den Gemeinden und Landkreisen abspielt. Hier werden die ZuwanderInnen wohnen, lernen und arbeiten. Hier haben sich wirksame Netzwerke aller Integrationsakteure gebildet. Hier muss entschieden werden, welche Bildungsangebote für welche Zielgruppen die besten sind. Hier spielen auch Gesichtspunkte eine Rolle, die einen Erfolg versprechenden Integrationsprozess überhaupt erst ermöglichen: kontinuierliche Begleitung von der Erstberatung in allen lebenspraktischen, rechtlichen und Bildungsfragen bis zur Eingliederung in das Berufsleben, Differenzierung der Bildungsangebote nach Vorwissen, Lerngeschwindigkeiten und Bildungszielen (Abschlüssen). Hier müssen um das Kernangebot nach dem Zuwanderungsgesetz herum zahlreiche andere integrationsfördernde Maßnahmen ergriffen werden, die mindestens zwei Drittel des Gesamtintegrationsprozesses ausmachen. Hier wird sich auch erweisen, welche Konzepte für Städte und Ballungsgebiete oder für ländliche Regionen am besten geeignet sind. Es wäre also nur fair, wenn das neu eingeführte Verfahren so zentral organisiert würde wie unbedingt nötig, sich aber zu Gunsten der lokalen Integrationsprozesse so weit zurückhielte wie irgend möglich. Zu wünschen ist, dass die Ergebnisse der gegenwärtig noch laufenden Modellvorhaben zum künftigen Verfahren ernst genommen werden und in das Regelwerk Eingang finden.

#### 5.

##### **Aus allem ergibt sich für das Land Niedersachsen:**

Das Land möge sich für die Gleichbehandlung von AussiedlerInnen und AusländerInnen einsetzen und, was nicht im laufenden Gesetzes- und Verordnungsverfahren durchzusetzen ist, im Verbund mit anderen Ländern, aber auch mit den Kommunen möglichst bald zu erreichen versuchen.

Das Land möge seinen Einfluss dafür geltend machen, dass die durch das Zuwanderungsgesetz eingeführten Integrationskurse von der Bundeseite finanziell ausreichend ausgestattet werden. Es sollte nicht zulassen, dass Teilleistungen der vom Bund veranlassten Kurse auf Länder, Kommunen, Bildungsträger oder Teilnehmende abgewälzt werden.

Für den zur Zeit noch von den Ländern zu finanzierenden Anteil möge das Land die selben Fördersätze aufbringen, wie sie für die Bundesebene durchgesetzt werden. Sollte der Landeshaushalt dafür zu wenig Spielraum bieten, sollte gelten: die notwendigen Mittel sind vom Bund zu fordern (damit wird Niedersachsen nicht allein stehen!); keinesfalls dürfen sie zu Ungunsten anderer Haushaltstitel aufgebracht werden.

Speziell für Niedersachsen ist zu fordern: die durch Bundesgesetz verursachten zusätzlichen Kosten dürfen keinesfalls aus dem Teilbudget „Deutsch als Fremdsprache“ des Niedersächsischen Erwachsenenbildungsgesetzes (gemeinwohlorientierte Bildungsarbeit nach § 8 Abs. 3 Nr. 2 NEBG) erwirtschaftet, erst recht nicht mit diesem vermischt werden. Im

Gegenteil: die Erwachsenenbildung benötigt die NEBG-Mittel dringend für alle Maßnahmen der bundesbegleitenden und der nachholenden Integration. Die Integrationskurse nach Bundesgesetz erfordern einen getrennten Förderungs- und Finanzierungskreislauf, auch auf Landesebene. Auf haushaltsrechtliche Untiefen (zweifelhafte Quersubventionierung, Wettbewerbsverzerrung unter öffentlichen und privaten Trägern etc.) wurde weiter oben hingewiesen.

---

Bernd Runge  
Stellv. Verbandsdirektor beim Landesverband der Volkshochschulen Niedersachsens e. V.