

6 Integrationskurse: Wartezeiten verkürzen und Auslastung verbessern

(Kapitel 0603)

Zusammenfassung

Die Wartezeiten von Teilnehmenden bis zum Beginn ihrer Integrationskurse haben sich verlängert, obwohl die Bundesregierung diese verkürzen wollte. Dabei sind die Kurse häufig nicht ausgelastet. Trotz mehrerer Änderungen der Integrationskursverordnung konnte die Bundesregierung keine Trendwende erreichen.

Der Integrationskurs ist das Grundangebot, um die Integration von Ausländerinnen und Ausländern zu fördern. Er setzt sich zusammen aus einem Sprachkurs und einem Orientierungskurs. Wegen der hohen Zahl geflüchteter Menschen stieg ab Herbst 2015 die Nachfrage nach Teilnehmerplätzen deutlich an. Die Bundesregierung wollte mehr Menschen schneller fördern, um diesem hohen Bedarf zu begegnen.

Im Jahr 2019 warteten Personen im Durchschnitt mehr als 30 Wochen auf den Beginn ihres Integrationskurses. Bei Personen, die zur Teilnahme am Integrationskurs verpflichtet waren, vergingen durchschnittlich sogar 40 Wochen. Im Jahr 2016 waren es noch 17 Wochen bezogen auf alle Personen und 18,7 Wochen bei Verpflichteten. Hinzu kam, dass in den Jahren 2018 und 2019 etwa ein Drittel der Teilnehmerplätze bei allgemeinen Integrationskursen nicht besetzt war; Kurskapazitäten standen daher zur Verfügung.

Der Bundesrechnungshof kritisiert die langen Zeiten bis zum Beginn der Integrationskurse sowie die geringe Auslastung. Er empfiehlt, die Steuerung und Verteilung der Teilnehmenden sowie die Kursorganisation enger zu begleiten. Auch sollten die Zeiten veröffentlicht werden, damit Parlament und Öffentlichkeit über deren Stand und Entwicklung informiert sind.

6.1 Prüfungsfeststellungen

Integrationskurs ist das Grundangebot zur Integration

Der Integrationskurs nach den §§ 43 ff. Aufenthaltsgesetz ist das Grundangebot, um die Integration von Ausländerinnen und Ausländern in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben in Deutschland zu fördern. Integrationskurse bestehen aus einem Sprach-

und einem Orientierungskurs. Der allgemeine Integrationskurs umfasst 600 Stunden Sprach- und 100 Stunden Orientierungskurs. Für besondere Zielgruppen werden Kurse mit verändertem Umfang und angepassten Inhalten angeboten. So ist z. B. beim Alphabetisierungskurs der Sprachkurs um 300 Stunden erhöht. Das BMI ist für Integrationskurse zuständig. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) führt sie durch. Es bedient sich dazu zugelassener Träger, z. B. Volkshochschulen oder Sprachschulen.

Das Aufenthaltsgesetz unterscheidet zwischen Personen, die zur Teilnahme berechtigt (Berechtigte) oder verpflichtet (Verpflichtete) sind. Unterschiedliche Bundes- und Landesbehörden (z. B. das BAMF, Jobcenter oder Ausländerbehörden) berechtigen oder verpflichten die Ausländerinnen und Ausländer. Berechtigte und Verpflichtete können sich dann bei einem Träger ihrer Wahl für einen Integrationskurs anmelden; Verpflichtete müssen sich unverzüglich nach ihrer Verpflichtung zur Teilnahme anmelden.

Im Jahr 2016 begannen 360 000 Personen einen Integrationskurs. Das war der bisherige Höchststand seit Einführung der Integrationskurse im Jahr 2005. Ursächlich hierfür war die hohe Zahl von geflüchteten Menschen, die in Deutschland Schutz vor Krieg und Verfolgung gesucht hatten. Seitdem sind die Teilnehmerzahlen stark rückläufig. Im Jahr 2019 begannen 176 000 Personen einen Kurs, im Jahr 2020 waren es 106 000 Personen.

In den Jahren 2005 bis 2020 entstanden Ausgaben von 5,5 Mrd. Euro, davon allein 3,5 Mrd. Euro in den letzten fünf Jahren.

Bundesregierung wollte mehr Menschen schneller fördern

Der Gesetzgeber beschloss Mitte 2016 das Integrationsgesetz, um das Integrationskurssystem an den gestiegenen Bedarf anzupassen und mehr Effizienz sowie Transparenz zu schaffen. Je früher die Integration beginne, desto erfolgreicher könne sie sein. Um den frühzeitigen Spracherwerb zu fördern, verkürzte der Gesetzgeber die Geltungsdauer der Berechtigung zur Teilnahme am Integrationskurs von zwei auf ein Jahr. Berechtigte sollten sich innerhalb dieses Zeitraums zu einem Integrationskurs anmelden. Ergänzend änderte die Bundesregierung die Integrationskursverordnung in mehreren Punkten:

- Integrationskurse sollen seitdem spätestens sechs Wochen nach der Anmeldung beginnen.
- Bereits angemeldete Verpflichtete soll das BAMF einem anderen Träger zuweisen, wenn der Kurs nicht innerhalb dieser Frist beginnt. Zuvor war dafür ein Zeitraum von drei Monaten vorgesehen.
- Die maximale Teilnehmerzahl einer Kursgruppe beim allgemeinen Integrationskurs stieg von 20 auf 25 Personen. Das BAMF kann darüber hinaus im Ausnahmefall größere Kursgruppen zulassen.

Die Bundesregierung erklärte dazu, die Zugangsmöglichkeiten für die Teilnahme an Integrationskursen verbessert zu haben. Sie habe die Voraussetzungen für höhere Kurskapazitäten

und eine effizientere Steuerung des Integrationskurssystems geschaffen. Integrationskurse kämen jetzt schneller zustande.

Das BMI bekräftigte in seinem „Masterplan Migration“ vom Juli 2018 das Ziel, durch eine „bessere Kurszuweisung“ die Teilnahme der Verpflichteten sicherzustellen.

Das BAMF wollte schließlich mit dem Pilotprojekt „Optimierte Integrationskurssteuerung“ das Kursangebot besser steuern. Es wollte die Zeiten bis zum Beginn der Integrationskurse verkürzen und das Verfahren insgesamt verbindlicher gestalten. Die Bundesregierung änderte dazu Mitte 2017 erneut die Integrationskursverordnung. Seitdem soll das BAMF Verpflichtete unverzüglich einem Träger zuweisen, um deren zeitnahe Kursteilnahme sicherzustellen. Diese Zuweisungsmöglichkeit erprobt es an einzelnen Standorten. Das bereits im Dezember 2016 begonnene Pilotprojekt wollte das BAMF ursprünglich Ende 2017 abschließen. Nach mehreren Verlängerungen und über vier Jahren Laufzeit hat es das Projekt auch Mitte 2021 noch nicht abgeschlossen.

Wie lange warten Teilnehmende auf einen Integrationskurs?

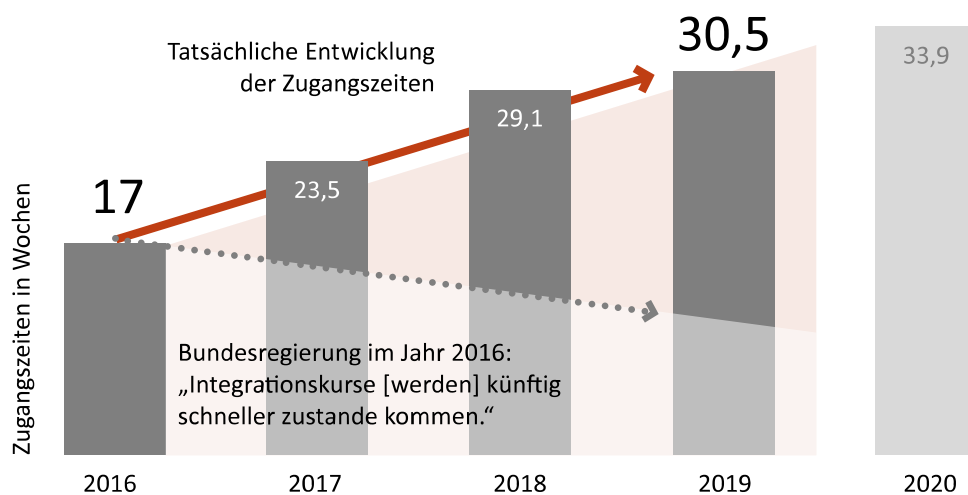
Den Zeitraum von der Verpflichtung oder Berechtigung bis zum Beginn des Integrationskurses definiert das BAMF als Zugangszeit. Den darin enthaltenen Zeitraum von der Anmeldung bis zum Beginn des Integrationskurses bezeichnet es als Wartezeit. BMI und BAMF veröffentlichen Zugangs- und Wartezeiten nicht. Sie informieren darüber nur auf Nachfrage, z. B. bei kleinen Anfragen von Fraktionen des Deutschen Bundestages.

Die durchschnittliche Zugangszeit aller Teilnehmenden stieg von 17 im Jahr 2016 auf 30,5 Wochen im Jahr 2019 (vgl. Abbildung 6.1). Die durchschnittliche Wartezeit erhöhte sich von 8,8 auf 14 Wochen. Im Jahr 2020 stiegen Zugangs- und Wartezeiten weiter an. Aufgrund der Corona-Pandemie konnten die Integrationskurse nur eingeschränkt durchgeführt werden.

Abbildung 6.1

Integrationskurse: Bundesregierung wollte Zugangszeiten verkürzen, tatsächlich haben sie sich verlängert

Im Jahr 2019 warteten Personen durchschnittlich 30,5 Wochen auf den Beginn ihres Integrationskurses. Im Jahr 2016 waren es noch 17 Wochen.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Angaben des BAMF.

Verpflichtete warteten länger auf den Beginn des Integrationskurses als Berechtigte. Ihre Zugangszeit stieg ab dem Jahr 2017 stärker an als die Zugangszeit aller Teilnehmenden. Im Jahr 2019 betrug sie 40 Wochen.

Wie waren die Integrationskurse ausgelastet?

Neben den Zugangs- und Wartezeiten untersuchte der Bundesrechnungshof auch die Auslastung von allgemeinen Integrationskursen und Alphabetisierungskursen. Diese beiden Kursarten bilden mit über 90 % aller durchgeführten Kurse den Schwerpunkt in der Praxis. Der Bundesrechnungshof prüfte mit einer Stichprobe, wie viele Personen in den Jahren 2018 und 2019 bei den Kursen angemeldet waren. Bei allgemeinen Integrationskursen waren durchschnittlich 15 Personen angemeldet, d. h. 60 % der vorgesehenen Höchstteilnehmerzahl von 25 Personen. Beim Alphabetisierungskurs waren durchschnittlich 12,4 Personen angemeldet. Das entspricht 78 % der vorgesehenen Höchstteilnehmerzahl von 16 Personen.

6.2 Würdigung

Maßnahmen erfolglos – Kein schnellerer Zugang für Teilnehmende

Kurze Zugangs- und Wartezeiten sowie ein verlässlicher Beginn der Integrationskurse sind wesentliche Faktoren, um die Integration der Teilnehmenden schnell zu fördern. Bei der Bewertung der Zugangs- und Wartezeiten sowie der Auslastung hat der Bundesrechnungshof die Folgen der Corona-Pandemie berücksichtigt. Daher hat er den Bewertungszeitraum auf die Jahre 2016 bis 2019 begrenzt. Die Entwicklung der Zugangs- und Wartezeiten sowie die geringe Auslastung der Integrationskurse in diesem Zeitraum sind ernüchternd. Weder die gesetzlichen Änderungen noch die Änderungen der Integrationskursverordnung oder das Pilotprojekt des BAMF haben im Ergebnis dazu geführt, dass sich Zugangs- und Wartezeiten verkürzt haben. Das Ziel der Bundesregierung, in Integrationskursen mehr Personen schneller zu fördern, hat sie nicht nur verfehlt. Die Zugangszeiten haben sich sogar verlängert, obwohl Integrationskurse in den Jahren 2018 und 2019 bei weitem nicht ausgelastet waren. Insbesondere bei allgemeinen Integrationskursen blieben viele Plätze ungenutzt.

Zugangszeiten bei Verpflichteten besonders lang

Die Mitte 2017 von der Bundesregierung eingeführte unverzügliche Zuweisung von Verpflichteten durch das BAMF hat nicht zu einer Trendwende geführt. Trotz dieser Vorgaben und obwohl das BMI nach seinem „Masterplan Migration“ die Teilnahme von Verpflichteten sicherstellen wollte, hat sich die Zugangszeit verlängert. Erreichen wollten BMI und BAMF das Gegenteil. Die Zugangszeit der Verpflichteten hat sich sogar stärker verlängert als die aller Teilnehmenden. Mit dem Pilotprojekt „Optimierte Integrationskurszusteuern“ wollte das BAMF das Zuweisungsverfahren verbindlicher gestalten und Zugangszeiten verkürzen. Nach mehr als vier Jahren Laufzeit hat das BAMF weder das Projekt abgeschlossen noch evaluiert. Das BAMF hätte das Pilotprojekt engagierter betreiben und auswerten müssen, um bereits nach kurzer Zeit übertragbare Ergebnisse für einen bundesweiten Einsatz zu erhalten. Die zögerliche Herangehensweise unterstützt nicht die strategischen Ziele der Bundesregierung.

Keine Transparenz für die Öffentlichkeit

Schließlich hat der Bundesrechnungshof bemängelt, dass BMI und BAMF keine Transparenz hergestellt haben. Zugangs- und Wartezeiten waren seit dem Jahr 2016 wiederholt Gegenstand von Maßnahmen der Bundesregierung. Obwohl diese Zeiten im Fokus des parlamentarischen Interesses und der öffentlichen Diskussion standen, haben BMI und BAMF sie nicht veröffentlicht.

Zugangszeiten verkürzen – Auslastung erhöhen – Transparenz schaffen

Lange Zugangs- und Wartezeiten bis zum Beginn des Integrationskurses sind der Einbindung von Ausländerinnen und Ausländern in die Gesellschaft abträglich und deshalb zu verkürzen. Das BAMF könnte einen entscheidenden Beitrag dazu leisten, wenn es die von der Bundesregierung in der Integrationskursverordnung neu geschaffene Zuweisungsmöglichkeit nutzen würde. BMI und BAMF sollten auf der Grundlage einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unverzüglich entscheiden, inwieweit sie die „Optimierte Integrationskurszusteu-erung“ bundesweit umsetzen wollen. Zudem ist das vorhandene Kursangebot besser auszu-lasten. Die Zahl der Teilnehmenden je Kurs sollte deutlich erhöht werden. Zugangs- und Wartezeiten sollten schließlich in der Integrationskursgeschäftsstatistik des BAMF veröffent-licht werden. Parlament und Öffentlichkeit könnten sich so über Stand und Entwicklung in-formieren.

6.3 Stellungnahme

Das BMI hat erwidert, der Bundesrechnungshof erkenne einen unauflösbaren Zielkonflikt: BMI und BAMF müssten allen Teilnehmenden ein bundesweit flächendeckendes und indivi-duell passendes Angebot aus verschiedenen Kursarten unterbreiten. Zugangszeiten sollten möglichst kurz und die Integrationskurse möglichst gut ausgelastet sein. Nur so könne eine für die Träger wirtschaftliche und für die Steuerzahlenden effiziente Förderung gewährleistet werden. Diese Ziele könnten „naturgemäß“ nicht alle gleichzeitig erreicht werden.

Außerdem vernachlässige der Bundesrechnungshof wesentliche Aspekte, die sich auf die Zu-gangszeiten auswirkten: Nicht jeder Verpflichtete könne einen Integrationskurs unverzüglich beginnen. Beispielsweise könnten Krankheiten, Arbeitsaufnahme oder Schwangerschaften einer Teilnahme entgegenstehen. Die verpflichtenden Behörden würden in diesen Fällen die Verpflichtung nicht aufheben. Dies führe zu einer sehr großen Spannbreite der einzelnen Zu-gangszeiten und einem verzerrten, nicht aussagekräftigen Durchschnittswert. Das BAMF ver-wende daher neben dem Durchschnittswert auch den deutlich geringeren Medianwert, bei dem eine Hälfte der Zugangszeiten niedriger und die andere Hälfte höher als dieser Wert ist. Im Vergleich der Jahre 2016 und 2019 seien die Medianwerte der Zugangszeiten zwar eben-falls von 11,3 auf 13 Wochen gestiegen. Aber im Vergleich zu den Jahren 2017 und 2018 (je-weils 15,2 Wochen) seien sie im Jahr 2019 leicht zurückgegangen. Im Jahr 2020 seien sie dann wieder auf 16,1 Wochen gestiegen.

Weiterhin hat das BMI darauf hingewiesen, dass eine hohe Nachfrage Zugangszeiten verlän-gern könne, weil die Kapazitäten nicht reichten. Ebenso könne eine geringe Nachfrage die Zugangszeiten verlängern, weil die Träger aufgrund der wenigen angemeldeten Teilnehmen-den die Kurse nicht beginnen ließen.

Der rechnerische Auslastungsgrad der Integrationskurse sei höher als vom Bundesrech-nungshof dargestellt. Viele Träger könnten die von der Bundesregierung ermöglichte maxi-male Teilnehmerzahl von 25 Personen gar nicht umsetzen. Sie verfügten nicht über

entsprechend große Unterrichtsräume. Im Durchschnitt könnten bei allgemeinen Integrationskursen maximal 22,1 Personen und bei Alphabetisierungskursen maximal 15,6 Personen teilnehmen. Daraus ergebe sich ein Auslastungsgrad von 68 % bei allgemeinen Integrationskursen und 79 % bei Alphabetisierungskursen.

Die Evaluation des Pilotprojektes „Optimierte Integrationskurszusteuern“ habe Ende 2020 begonnen. Anfänglich sei der Personalbedarf unbekannt gewesen. Im Verlauf habe sich jedoch ein erheblicher zusätzlicher Personalaufwand gezeigt, um das Projekt umzusetzen. Erst nach Vorliegen aller Evaluationsdaten könne die Wirtschaftlichkeit der „Optimierten Integrationskurszusteuern“ untersucht werden. Anschließend könne das BMI über eine bundesweite Anwendung der Maßnahmen entscheiden.

Eine Veröffentlichung von Zugangs- und Wartezeiten lehne das BMI ab. Die Daten seien „nicht hinreichend valide“; es bestehe die große Gefahr von Fehlinterpretationen. Das zeige die Berichterstattung in den Medien, insbesondere nach Kleinen Anfragen von Fraktionen des Deutschen Bundestages. Es würde beispielsweise der falsche Rückschluss gezogen, dass lange Wartezeiten fehlende Kurskapazitäten belegten.

6.4 Abschließende Würdigung

Der vom BMI behauptete Zielkonflikt kann aufgelöst werden. Werden Kurskapazitäten vergrößert und die vorhandenen besser ausgelastet, können mehr Personen einen Integrationskurs beginnen. Zugangs- und Wartezeiten können so grundsätzlich gesenkt werden. Mit dieser Begründung erhöhte die Bundesregierung im Jahr 2016 auch die maximale Teilnehmerzahl bei allgemeinen Integrationskursen. Die geringe Zahl der angemeldeten Teilnehmenden zeigt jedoch, dass vorhandene Kurskapazitäten nicht genutzt wurden. Auch die vom BMI errechnete Auslastungsquote der allgemeinen Integrationskurse von 68 % ist hier eindeutig.

Der Umstand, dass die Träger mangels ausreichender Anmeldungen den Kursbeginn hinausgezögert haben, belegt keinen Zielkonflikt. Ein solches Handeln ist vielmehr Indiz für ein mangelhaftes, nicht am Bedarf orientiertes Angebot.

Eine Teilnahmeberechtigung erlischt seit Mitte 2016 grundsätzlich nach einem Jahr. Im Gegensatz dazu erlischt eine Teilnahmeverpflichtung erst mit der ordnungsgemäßen Teilnahme am Integrationskurs sofern sie nicht widerrufen oder zurückgenommen wird. Krankheit, Arbeitsaufnahme oder Schwangerschaft vereiteln nicht dauerhaft die Teilnahme. Sie bilden vielmehr die Zugangszeiten von Verpflichteten in unterschiedlichen Lebenssituationen ab. Diese Fälle müssen bei der Bewertung der Zugangs- und Wartezeiten genauso betrachtet werden, wie alle anderen Fälle. Sie führen nicht zu einer Verzerrung, sondern sind ein Bestandteil der Bandbreite. Unabhängig davon traten diese Fallkonstellationen auch schon im Jahr 2016 und früher auf. Der Vergleich der durchschnittlichen Zugangs- und Wartezeiten der Jahre 2016 bis 2019 stellt daher deren Entwicklung zutreffend dar. Es fehlt insoweit auch nicht an der Validität. Aber selbst wenn man die vom BAMF angeführten Medianwerte heranzieht, zeigt sich: Nicht nur die Durchschnitts-, sondern auch die Medianwerte der

Zugangszeiten von Verpflichteten im Vergleich der Jahre 2016 und 2019 haben sich nicht verkürzt, sondern verlängert. Die Maßnahmen der Bundesregierung haben ihr angestrebtes Ziel nicht erreicht.

Die pauschale Behauptung, Zugangs- und Wartezeiten würden im Falle einer Veröffentlichung fehlinterpretiert, kann nicht dazu führen, dem Parlament und der Öffentlichkeit die entsprechenden Daten vorzuenthalten. Im Gegenteil: Es ist Aufgabe von BMI und BAMF, die Zugangs- und Wartezeiten darzustellen und ggf. zu erläutern.

Bundesregierung, BMI und BAMF sollten an ihren Zielen für effiziente Integrationskurse aus dem Jahr 2016 festhalten:

- Im Zusammenwirken mit allen beteiligten Behörden sollte das BAMF durch aktive Steuerung der Teilnehmenden und enge Begleitung der Kursorganisation der Träger
 - die Zugangs- und Wartezeiten verringern und
 - die Auslastung der Integrationskurse erhöhen.
- BMI und BAMF sollten darüber hinaus die Evaluierung des Pilotprojektes „Optimierte Integrationskurszusteuern“ unverzüglich abschließen und auf Grundlage einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung entscheiden, ob es bundesweit umgesetzt wird.
- Die Zugangs- und Wartezeiten sollte das BAMF in die Integrationskursgeschäftsstatistik aufnehmen.