



Mitteilungsvorlage Sozialamt Tagesordnungspunkt: ____		Drucksachen-Nr.: 2011-16/1079 Status: öffentlich Datum: 11.06.2015
Termin	Beratungsfolge:	
17.06.2015	Ausschuss für Gesundheit, Senioren und Soziales	

Bezeichnung:

Vermittlung der deutschen Sprache an Asylbewerber

Sachverhalt:

I. Rahmenbedingungen

In der Sitzung des Ausschusses für Gesundheit, Senioren und Soziales vom 15.04.2015 (vgl. Niederschrift zu TOP 5) wurde einvernehmlich das politische Signal gegeben, sich zeitnah explizit des Themas Spracherwerb von Asylbewerbern (vor allem derjenigen mit Bleiberecht) im Sinne einer Standardisierung inkl. des Aspekts der Professionalisierung als freiwillige Leistung des Landkreises anzunehmen. Auch sollten weitere Unterstützungen/Entlastungen des Ehrenamtes betrachtet werden, die auch im Kontext mit der Weitergabe der Mittel aus dem sog. „500 Mio € – Programm“ des Bundes verortet werden könnten. Sämtliche Aktivitäten sollten zudem eng mit den Kommunen abgestimmt werden.

Zwischenzeitlich hat Anfang Mai der sog. „Flüchtlingsgipfel“ auf Bundesebene stattgefunden. Ein wesentliches Ergebnis dieses unter Beteiligung von Vertretern des Bundes und der Länder durchgeführten Arbeitsgesprächs ist, dass der Bund seine grundsätzliche Bereitschaft erklärt hat, für Flüchtlinge mit einer Bleibeperspektive die Kosten für verkürzte Integrationskurse mit bis zu 300 Stunden Sprachunterricht zu übernehmen. Die Angebote für diese Kurse würden sich für den Bund auf ca. 50 Mio € jährlich summieren (vgl. TOP 8 der Sitzung am 17.06.2015, 2. Sachstandsbericht 2015 zum Thema „Asyl“, 5c). Eine Konkretisierung dieser Zusage steht noch aus. Zum jetzigen Zeitpunkt wird davon ausgegangen, dass die dafür vorgesehenen Mittel nicht dem Kreis zur Verfügung gestellt werden, sondern die Organisation der Kurse – ebenso wie die Sprachkurse des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) – durch den Bund direkt erfolgen wird.

Des Weiteren wurde Anfang Mai durch das BAMF die Zahl der zu erwartenden Asylantragsteller angepasst. Insgesamt werden danach Ende 2015 im Landkreis Rotenburg (Wümme) ca. 1.400 Asylbewerber leben, vgl. 2. Sachstandsbericht 2015 zum Thema „Asyl“, TOP 8. Das entspricht einem Zuwachs von ca. 650 Personen im Jahr 2015,

- a) die mit vollkommen unterschiedlichen Sprach- und vor allem Sprechkompetenzen, unterschiedlichen Bildungszugängen und auch unterschiedlichen Alphabetisierungsgraden im Landkreis eintreffen,
- b) die in unterschiedliche Kommunen zugewiesen werden und dort auf unterschiedliche örtliche Strukturen treffen und
- c) für die sich die Bleibeperspektive völlig unterschiedlich gestaltet.

Darüber hinaus wurde der zu erwartende Zuschussbedarf für den Bereich Asyl 2015 aus dem Kreishaushalt auf Basis der neuen Prognose der Zuweisungszahlen mit 4,5 Mio. € geschätzt (vgl. hierzu im Übrigen den aktuellen 2. Sachstandsbericht 2015 zum Thema „Asyl“, TOP 8).

Aus diesen Rahmenbedingungen heraus ergibt sich zusammenfassend die Herausforderung, möglichst flächendeckend den Asylbewerbern eine vereinheitlichte, sehr niedrigschwellige, aber dennoch standardisierte bzw. professionalisierte Unterstützung zum Erlernen der deutschen Sprache als freiwillige Leistung anzubieten; eine freiwillige Leistung, welche zudem durch den Landkreis auch neben den übrigen Zuschussbedarfen – möglicherweise auch in den Folgejahren – finanzierbar ist. Gleichzeitig soll es zu einer Unterstützung und Entlastung der ehrenamtlich Tätigen kommen, die weiterhin wertschätzend die bisherige wertvolle Arbeit äußerst engagiert aufgreifen.

II. Umsetzung des Auftrages des Ausschusses

Im Rahmen des Auftrages des Ausschusses für Gesundheit, Senioren und Soziales aus April 2015 hat unverzüglich ein Erfahrungsaustausch zwischen dem Landkreis und verschiedenen Akteuren (Leistungsanbieter der Sprachkurse des BAMF, Ehrenamtliche und Kommunen) begonnen. Ende Mai 2015 fand u.a. ein Workshop mit Ehrenamtlichen und Kommunen zum Thema „Sprache und Asyl“ statt, bei dem gemeinsam das Thema unter dem Gesichtspunkt „Organisatorische Umsetzung von Sprachvermittlung“ sowie „Inhalte und Methoden von Sprachvermittlung“ diskutiert wurde. Zudem findet noch vor der Sitzung des Ausschusses eine weitere interne Dienstbesprechung zwischen den kreisangehörigen Kommunen und dem Landkreis speziell zum Thema „Vermittlung der deutschen Sprache an Asylbewerber“ statt.

In dem Workshop sowie den übrigen Diskussionen ist sehr deutlich geworden, dass die Erwartungshaltungen insbesondere der bereits eingebundenen ehrenamtlichen Akteure untereinander äußerst indifferent sind und sich nicht ohne weiteres auf einen Nenner bringen lassen. Aus den Gesprächen mit den Bildungsträgern lässt sich u.a. entnehmen, dass dort eine Professionalisierung der Sprachvermittlung gewünscht wird, schon der erste Spracherwerb strukturiert und im Hinblick auf spätere Sprachkurse des BAMF durchgeführt werden sollte, gleichzeitig die Zahl der geeigneten Dozenten aber begrenzt ist. Deutlich wurde in den Gesprächen auch, dass eine Differenzierung zwischen Asylbewerbern mit und ohne (voraussichtlichem) Bleiberecht für das Angebot einer ersten sprachlichen Grundverständigung als wenig sinnvoll erachtet wurde. Insgesamt hat sich über alle Diskussionen hinweg immer wieder grundlegend die Frage gestellt, welches inhaltliche Niveau der deutschen Sprachvermittlung der Landkreis als freiwillige Leistung anbieten soll.

Über die weiteren Ergebnisse der Gespräche, insbesondere aber des Workshops, die daraus resultierenden, in eine freiwillige Leistung des Landkreises zu diesem Thema einzubeziehenden Aspekte sowie der internen Dienstbesprechung wird in der Sitzung berichtet.

III. Handlungsalternativen

Ausgehend von diesen seit April geführten Diskussionen sowie den Ergebnissen des o.g. Arbeitsgesprächs auf Bundesebene ergeben sich zum jetzigen Zeitpunkt fünf Möglichkeiten, das politische Signal aus der Sitzung des Ausschuss Gesundheit, Senioren und Soziales vom 15.04.2015 zum Thema „Sprache für Asylbewerber“ zielführend und von den derzeit beteiligten Akteuren weitestgehend akzeptiert aufzunehmen. Die einzelnen Alternativen bedürfen der weiteren inhaltlichen Ausgestaltung. In Anbetracht der begrenzt zur Verfügung stehenden Ressourcen soll eine konkretere Befassung mit einer oder mehreren Alternativen – je nach Beschlusslage – über eine Konzepterstellung zu den Haushalts- und Stellenplanberatungen 2016 erfolgen.

1. Ausbildung von sog. „Sprachtrainern“

Im Landkreis Rotenburg (Wümme) wird die Vermittlung der deutschen Sprache an Asylbewerber aktuell mehrheitlich von engagierten Ehrenamtlichen in unterschiedlichem Umfang und unterschiedlicher Qualität durchgeführt. In einigen Kommunen hat sich dieses Angebot bereits etabliert und weiterentwickelt, in anderen befindet es sich erst im Aufbau.

Der Landkreis Rotenburg (Wümme) könnte diese bestehenden Strukturen aufgreifen und analog der Ausbildungen zu den Integrationslotsen und Asylbegleitern sog. Sprachtrainer

ausbilden. Über die Sprachtrainer könnte der Landkreis den Ehrenamtlichen, die derzeit die deutsche Sprache an Asylbewerber vermitteln, eine Unterstützung zukommen lassen. Diese kann inhaltlich sowohl didaktische Fragen als auch den konkreten inhaltlichen Lehrstoff aufgreifen. Zudem können auch Themen wie „persönliche Kompetenzen, persönliche Grenzen und Überforderung“ aufgegriffen werden. Die genauen Inhalte der Sprachtrainerausbildung könnten entweder durch den Landkreis selbst oder durch Dritte im Wege der Vergabe erarbeitet werden. Gleichzeitig könnte eine solche Ausbildung einen Beitrag zur Standardisierung der Sprachvermittlung durch Ehrenamtliche darstellen.

Die Aufwendungen für den Aufbau eines solchen Angebots sind derzeit noch nicht konkret bezifferbar. Zum Vergleich: Für die laufenden Kosten für die Ausbildung der Asylbegleiter wurde 2015 ein Betrag in Höhe von 35.000 € zur Verfügung gestellt. Hinzu kämen die Aufwendungen für zusätzliches Personal zur Implementierung und laufenden Organisation eines solchen Angebotes.

Aus der Diskussion mit den Ehrenamtlichen hat sich ergeben, dass ein solches Angebot seitens der aktiv ehrenamtlichen Sprachvermittler befürwortet wird und auf freiwilliger Basis angeboten werden sollte.

2. Ausbau der Netzwerkarbeit

Der Workshop mit den Ehrenamtlichen und Kommunen zum Thema „Sprache und Asyl“ hat deutlich gezeigt, dass neben der Netzwerkarbeit zu dem Gesamthema Migration und Teilhabe aktuell zeitgleich ein erheblicher Bedarf für die Netzwerkarbeit der Ehrenamtlichen zum Thema „Sprache und Asyl“ besteht. Dieser kann durch die seit dem 01.01.2015 eingesetzte Koordinierungsstelle Migration und Teilhabe personell nicht abgedeckt werden, ohne die eigene Aufgabenwahrnehmung der Koordinierungsstelle entsprechend der Richtlinie des Landes Niedersachsen zu gefährden.

Die Koordinierungsstelle Migration und Teilhabe erstellt gemäß ihres Auftrages derzeit das lokale Handlungskonzept zur Migration und Teilhabe im Landkreis Rotenburg (Wümme). Die Rückläufer der hierzu durchgeführten kreisweiten Bestandsabfrage werden aktuell ausgewertet. Es wird davon ausgegangen, dass auch das Thema Sprache insbesondere aufgrund des starken Zustroms der Asylbewerber – als eine Teilgruppe der Migranten – ein Bestandteil des Handlungskonzeptes sein wird. Hier bleiben jedoch die Auswertung und die sich für die Netzwerkarbeit über das Thema Sprache hinaus ergebenden Bedarfe zunächst abzuwarten, bevor Schwerpunkte gesetzt werden können. Die tägliche Arbeit der Koordinierungsstelle wird zudem neben der Erarbeitung des Handlungskonzeptes auch durch die Ausbildung und zeitintensive Koordination der Asylbegleiter und Integrationslotsen bestimmt, vgl. Bericht der Koordinierungsstelle Migration und Teilhabe im Ausschuss für das Jobcenter vom 28.04.2015; Drucksachen-Nr.: 2011-16/1040.

Schließlich hat es bereits mündliche Aussagen seitens des Landes gegeben, dass eine direkte Verzahnung zwischen den Aufgaben der Koordinierungsstellen und den aktuellen Herausforderungen im Bereich Asyl nicht von der Richtlinie für die Koordinierungsstellen umfasst sei. Zweckwidrig verwendete Fördermittel wären damit an das Land zurückzuzahlen.

Der Landkreis Rotenburg (Wümme) könnte daher neben der Koordinierungsstelle Migration und Teilhabe eine noch näher zu konkretisierende koordinierende Funktion für die bisher bereits stattfindenden Angebote im Bereich der Sprachvermittlung unterhalb der Sprachkurse des BAMF übernehmen und damit den Ehrenamtlichen und den Kommunen die Koordination eines Netzwerkes anbieten. Je nach Entscheidung, ob der Landkreis zusätzliche Angebote als freiwillige Leistung aufgreifen wird, könnte die Koordination dieser Angebote ggf. auch mit umfasst werden. Gleichzeitig könnten die Kommunen, in denen sich Angebote im Aufbau befinden, durch diese Koordinierungsstelle unterstützt werden. Darüber hinaus hätten alle Akteure (Leistungsanbieter, Ehrenamtliche und Kommunen) beim Landkreis einen konkreten Ansprechpartner für dieses aktuelle Thema.

Für die Koordination der zahlreichen, z.T. unterschiedlichen Angebote vor Ort sowie die Koordination eines Netzwerkes durch den Landkreis müssten zusätzliche personelle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Zum Vergleich: In der Koordinierungsstelle Migration und Teilhabe steht aktuell eine 1,0 Stelle (E9) zur Verfügung; Jahrespersonalkosten:

60.200 €¹.

3. Weiterleitung von freiwilligen finanziellen Mitteln an die kreisangehörigen Kommunen

Der Landkreis Rotenburg (Wümme) könnte als freiwillige Leistung eine noch näher zu definierende Summe an die kreisangehörigen Kommunen mittels einer Richtlinie im Bereich „Asyl“ zweckgebunden weitergeben. Diese Mittel könnten neben den vom Bund angekündigten „500 Mio € - Programm“ als Zuwendung an die Kommunen ausgekehrt und explizit für die vor Ort praktisch entstehenden und nicht über z.B. das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG), die Kostenabgeltungspauschale des Landes oder die Heranziehungssatzung abgedeckten Bedarfe der Kommunen zweckgebunden werden. Hierbei würde der Landkreis über die Richtlinie den Verwendungszweck als Rahmen vorgeben, der von der jeweiligen Kommune entsprechend der individuellen Bedarfe ausgestaltet werden könnte. Gegenstand der Zuwendung könnte z.B. sein: Finanzierung von Personal für die soziale Betreuung in den Kommunen, Aufwandsentschädigungen/Sachmittel für Ehrenamtliche oder selbst vor Ort organisierte Sprachangebote für Asylbewerber (ggf. auch inkl. Vorgaben von zuwendungsfähigen Mindeststandards).

Damit würden die kreisangehörigen Kommunen befähigt und in die Lage versetzt, dezentral vor Ort die bereits bestehenden Strukturen auszubauen, zu erweitern oder neue Angebote entsprechend der jeweiligen Bedarfe zu schaffen.

Die Höhe der freiwilligen Leistungen sollte aus mehreren Komponenten bestehen (separat oder kumuliert):

- a) Jeder Kommune sollte ein Sockelbetrag gezahlt werden. Mit diesem Sockelbetrag könnte eine Grundversorgung auch der kleineren Kommunen sichergestellt werden. So könnte dieser Betrag so bemessen sein, dass z.B. ein Jahr lang ein geringfügiges Beschäftigungsverhältnis in den Kommunen für die soziale Betreuung von dort finanziert werden könnte. Die Schwerpunktsetzung des Sockelbetrages wäre noch näher zu definieren. Der Finanzierungsbedarf läge hierfür z.B. bei 70.200 € (450 € x 12 Monate x 13 Kommunen).
- b) Neben dem genannten Sockelbetrag könnte insgesamt nochmals ein noch näher zu beziffernder Betrag für die o.g. Zwecke zur Verfügung gestellt werden, der mittels einer Verteilquote entsprechend der Einwohnerzahl für die jeweilige Kommune ermittelt und an diese nach Antragstellung und Konkretisierung der beabsichtigten Verwendung weitergegeben werden könnte.

Hinzuweisen ist ergänzend darauf, dass die derzeit vorgesehene konkrete Verwendung der Mittel aus dem „500 Mio € - Programm“ des Bundes mangels einer Landesregelung ebenso wie die Anfang Juni noch nicht hinsichtlich Zweck und Höhe konkretisierte, aber in Aussicht gestellte Änderung der Kostenabgeltungspauschale des Landes in die Überlegungen noch nicht mit einbezogen werden konnten. Je nach Ausgestaltung beider Finanzentlastungen müssten etwaige Überschneidungen mit einer freiwilligen Landkreiszuwendung ausgeschlossen werden. Für die Bearbeitung der Anträge der Kommunen bzw. die Verwendungsnachweisprüfung würden zusätzliche personelle Ressourcen benötigen.

4. Angebot eines Sprachtrainings durch einen Dritten

Der Landkreis Rotenburg (Wümme) könnte als weitere Möglichkeit die Durchführung von Sprachtrainings mit einem Stundenumfang von max. bis zu 80 – 120 Stunden je Teilnehmer an einen Dritten vergeben. In anderen Bundesländern (z.B. Bayern und Rheinland-Pfalz) werden entsprechende Modelle durch das Land bereits umgesetzt.

Die Asylbewerber können mit diesen Sprachtrainings allgemeines, sehr einfaches Alltagsdeutsch nach einem standardisierten Verfahren erlernen. Über die Leistungsbeschreibung müssten u.a. Inhalte und weitere Standards (z.B. die Qualifikation der Dozenten) beschrieben werden, ebenso müsste die flächendeckende Sicherstellung und

¹ Jahrespersonalkosten 2014/2015 nach der Kommunalen Geschäftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) exklusive Sach- und Verwaltungsgemeinkosten

Koordinierung der Trainings in den Kommunen durch den Dritten festgelegt werden. Darüber hinaus wäre neben weiteren Parametern zu definieren, für welchen Personenkreis und in welcher Größenordnung dieses Angebot ausgeschrieben werden soll.

Zu bedenken ist hierbei u.a., dass aufgrund der bundesweiten starken Nachfrage nach Sprachtrainings und Sprachkursen aktuell Schwierigkeiten bestehen, ausreichend qualifizierte Dozenten zu finden. Je nach Ausgestaltung der Zusage des Bundes, für Flüchtlinge mit einer Bleibeperspektive die Kosten für verkürzte Integrationskurse mit bis zu 300 Stunden Sprachunterricht zu übernehmen, würde darüber hinaus ggf. eine Konkurrenzsituation bezüglich u.a. der Dozenten zu dem frühestens in 2016 umsetzbaren Kreissprachtrainings entstehen und eine Doppelstruktur geschaffen werden.

Um ggf. eine leistungsrechtliche Vergabe rechtmäßig vornehmen zu können, kann an dieser Stelle auch ein geschätzter Finanzbedarf nicht explizit genannt werden. Dieser wird in jedem Fall jedoch von der Anzahl der Unterrichtsstunden und der Teilnehmeranzahl abhängen.² Zum Vergleich: Eine Integrationskursstunde des BAMF wird gegenüber dem Kursträger mit 2,94 € je Teilnehmer vergütet. Die Teilnehmer beteiligen sich ihrerseits mit 1,20 € an jeder Unterrichtsstunde, das BAMF übernimmt die restlichen Kosten.³ Rechnet man mit diesem Wert, ergibt sich bei einem flächendeckenden Angebot – kalkuliert als Anhaltswert zunächst nur für die Zahl der Neuankömmlinge (Basis 2015) – ein Betrag von mindestens ca. 200.000 €⁴, der neben den oben dargestellten bestehenden und prognostizierten Zuschussbedarfen aus dem Kreishaushalt zu finanzieren wäre. Inwieweit ein solches Angebot des Landkreises analog der vom BAMF gezahlten Modalitäten umsetzbar wäre, bliebe abzuwarten.

Im Rahmen dieser Alternative definiert sich der Finanzbedarf im Wesentlichen über die Zahl der Teilnehmer. Die Abwägung zu dieser Alternative muss den Gesichtspunkt der Finanzierbarkeit unter Berücksichtigung des auf Basis der bisherigen Erkenntnisse prognostizierten Zuschussbedarfes aus dem Kreishaushalt berücksichtigen.

Daneben müssten personelle Ressourcen für die Implementierung und laufende Begleitung dieses Angebotes zur Verfügung gestellt werden.

5. Angebot von Sprachkursen durch einen Dritten

Das unter 4. beschriebene Angebot könnte mit den gleichen Rahmenbedingungen für eine höhere Sprachkursstundenzahl mit 120 bis max. 300 Stunden ausgeschrieben werden. Inhalte und andere Standards könnten erweitert und müssten im Rahmen der Leistungsbeschreibung angepasst werden. Zusätzlich könnten die Kurse explizit als Vorbereitung auf die Kurse der BAMF-Integrationskurse definiert werden.

Unter Berücksichtigung der Ausführungen zu den Finanzen unter 4. ist festzustellen, dass ein flächendeckendes Angebot – selbst bei Beschränkung auf die zukünftigen Neuankömmlinge (ausgehend von einer Zuweisungszahl von 650 Personen im Jahr 2015) – nicht aus Kreismitteln finanzierbar ist. In Anbetracht der bereits jetzt bestehenden und prognostizierten Zuschussbedarfe aus dem Kreishaushalt, den Zuweisungszahlen (vgl. oben) sowie der Ankündigung des Bundes auf dem „Flüchtlingsgipfel“ ein entsprechendes Angebot mit bis zu 300 Stunden zu finanzieren, wird sich ausdrücklich gegen die Umsetzung einer solchen Möglichkeit als freiwillige Leistung des Landkreises ausgesprochen.

Die dargestellten Alternativen 1. - 3. können einzeln oder nebeneinander aber auch in Kombination mit Alternative 4. umgesetzt werden.

Zu den finanziellen Auswirkungen der Alternativen ist insgesamt festzustellen, dass für jede der vorgeschlagenen Handlungsmöglichkeiten zusätzliche Mittel und zusätzliche Stellenanteile im Kreishaushalt zur Verfügung zu stellen wären. Zur Vermeidung einer weiteren Ausweitung des

² Nach § 4 Abs. 2 der Verordnung über die Festsetzung von Auftragswertgrenzen zum Niedersächsischen Tariftreue- und Vergabegesetz (Nds. Wertgrenzenverordnung – NWertVO) vom 19. Februar 2014 dürfen Aufträge über Liefer- und Dienstleistungen bis zu einem Auftragswert von 25.000 € (ohne Umsatzsteuer) in Form einer freihändigen Vergabe vergeben werden. Darüber hinausgehende Auftragswerte sind in einem (öffentlichen oder beschränkten) Ausschreibungsverfahren zu vergeben.

³ <http://www.bamf.de/DE/Infothek/TraegerIntegrationskurse/Organisatorisches/TeilnahmeKosten/Auslaender/auslaender-node.html>

⁴ (2,94 € x 100 Stunden x 650 Teilnehmer)

Stellenplans über den zusätzlichen Bedarf für die laufende Bearbeitung der Leistungen nach dem AsylbLG hinaus (vgl. 2. Sachstandsbericht 2015 zum Thema „Asyl“, TOP 8) wäre die Unterbreitung eines Deckungsvorschlages erforderlich. Hier wäre möglicherweise eine politische Schwerpunktsetzung auch im Bereich anderer Themen erforderlich. Zu den groben Anhaltswerten für die Aufwendungen der einzelnen Alternativen erfolgt je nach Beschlusslage im Ausschuss – soweit möglich – eine Konkretisierung im Rahmen einer Konzepterstellung. Abschließend wird nochmals darauf hingewiesen, dass zur Umsetzung des Auftrages des Ausschusses vom 15.04.2015 nur vorübergehend bis zum 31.12.2015 personelle Ressourcen zur Verfügung stehen. Sämtliche im Zusammenhang mit diesem Thema weitergehenden Aufgaben bedürfen ab dem Jahr 2016 zusätzlicher personeller Ressourcen.

Es ist beabsichtigt, ein Konzept für ein freiwilliges Angebot des Landkreises Rotenburg (Wümme) für die Sprachvermittlung an Asylbewerber unter Berücksichtigung der Alternativen – *1, 2, 3 und/oder 4 (für welche der dargestellten Handlungsalternativen 1. – 4. eine Konzeption erstellt wird, ergibt sich aus dem Beratungsverlauf)* – zu erarbeiten und zu den Haushalts- und Stellenplanberatungen 2016 zur Beratung vorzulegen.

In Vertretung

(Colshorn)