

Zürich,
24. August 2011

Weisung des Stadtrates an den Gemeinderat

Stadtentwicklung, Integrationsförderung, Unterstützung von durch private Trägerschaften realisierten Deutschkursen, Beiträge 2012 bis 2014

1. Zweck der Vorlage

Die Verbesserung der Deutschkenntnisse der fremdsprachigen Migrantinnen und Migranten ist eine anerkannte integrationspolitische Massnahme. Im 2008 verabschiedeten Sprachförderkonzept beschrieb der Stadtrat Zürich, wie die durch den freien Markt realisierten sowie die anderweitig unterstützten Deutschkurse zweckmässig durch städtisch mitfinanzierte Angebote ergänzt werden sollen. Mit der Umsetzung des Konzepts wurden drei Departemente beauftragt. Das Schul- und Sportdepartement realisiert das spezifisch ausgerichtete Angebot «Eltern lernen Deutsch im Schulhaus ELDIS» (vgl. GR Nr. 2008/43). Das Sozialdepartement vergab nach einer Ausschreibung den Auftrag für die Umsetzung der «Deutschkurse mit Kinderbetreuung» an zwei zentralen Standorten an die Stiftung ECAP (vgl. GR Nr. 2010/396). Und das Präsidentialdepartement unterstützte auf der Basis eines jährlichen Kredits die übrigen im Konzept vorgesehenen Sprachförderprojekte, welche Alphabetisierungskurse, dezentral durch lokale Trägerschaften angebotene Einstiegskurse sowie Trainingskurse umfassten (vgl. GR Nr. 2008/349).

Die durch den Gemeinderat für die Umsetzung des Sprachförderkredits des Präsidentialdepartements gesprochenen Mittel bezogen sich auf die Ausgaben der Jahre 2009 bis 2011. Unter Einbezug der Erfahrungen der Aufbauphase und der Erkenntnisse der externen Evaluation soll der Sprachförderkredit als Teil des gesamtstädtischen Konzepts in den Jahren 2012 bis 2014 weitergeführt werden. Der jährliche Finanzbedarf für die vorgesehenen 100 Semesterkurse pro Jahr beläuft sich auf Fr. 988 760.–. Da voraussichtlich mehr als die Hälfte dieses Betrags durch Mittel aus dem nationalen Sprachförderkredit refinanziert werden, bleiben die Nettoausgaben der Stadt unter Fr. 490 000.– pro Jahr.

2. Evaluation der städtischen Sprachförderung 2009 bis 2011

In Absprache mit der interdepartementalen Arbeitsgruppe Deutschkurse, in welcher alle an der Umsetzung beteiligten Departemente vertreten sind, beauftragte die Integrationsförderung nach einer offenen Ausschreibung die Firma «Landert und Partner» mit der Evaluation der städtischen Sprachförderung. Diese lieferte im April 2010 einen Zwischenbericht (auf welchen in der Weisung des Sozialdepartements zu GR Nr. 2010/396 hingewiesen wurde) und im Juli 2011 den Schlussbericht. Dessen Ergebnisse lassen sich folgendermassen zusammenfassen:

- Vor dem Hintergrund des vielfältigen, aber schwer steuerbaren Angebots an Sprachkursen in der Vergangenheit erweist sich das neue Sprachförderkonzept der Stadt Zürich als zweckmässig und sinnvoll. Das Kursangebot ist übersichtlicher geworden. Die Bündelung der Finanzmittel sowie die Klärung der Zuständigkeiten führten zu organisatorischen, administrativen und qualitativen Effizienzsteigerungen. Die verschiedenen Kurstypen ergänzen sich zu einem stimmigen Ganzen und die Zusammenarbeit zwischen den Departementen verläuft gut.

- Die für die Steuerung und Qualitätssicherung wichtigen Instrumente konnten erfolgreich eingeführt werden. Insbesondere mit den neu entwickelten Lernfeedbacks wurde eine auch extern stark beachtete Pionierarbeit geleistet. Die Lernfortschritte der Teilnehmenden werden differenziert ausgewiesen. Noch nicht abgeschlossen ist jedoch die auf nationaler Ebene erfolgende Entwicklung von formalisierten Leistungsbestätigungen und Sprachstandtests für Migrantinnen und Migranten mit wenig formeller Bildung. Die Weiterbildungen der Integrationsförderung für Kursleitende von aus dem Sprachförderkredit mitfinanzierten Angeboten stossen auf hohe Akzeptanz und haben sich etabliert.
- Die durch die Stadt mitfinanzierten Kurse erfüllen die geforderten Qualitätsstandards. Es bestätigte sich, dass Trägerschaften mit einer hohen fachlichen Professionalität eine hohe Kursqualität gewährleisten. Die Umsetzung der Einstiegs- und Trainingskurse war aufwändiger als diejenige der Alphabetisierungs-, Niveau- und ELDIS-Kurse. Dies war aufgrund der jährlichen Ausschreibung zu erwarten und wurde im Hinblick auf die vielen beteiligten Akteure bewusst in Kauf genommen. Es wird jedoch begrüsst, dass Trägerschaften mit einem hohen Professionalisierungsgrad und ausgewiesener Bildungserfahrung ein zunehmend grösseres Volumen der Einstiegs- und Trainingskurse übernehmen.
- Nicht erreicht wurde die im Sprachförderkonzept beschriebene Zielsetzung der «Durchlässigkeit», womit insbesondere der direkt anschliessende Besuch eines Folgeangebots nach einem zweisemestrigen dezentralen Einstiegskurs gemeint war. Das Durchlässigkeitsprinzip erwies sich trotz entsprechend angepasster Kursdaten als weitgehend wirkungslos. Dies lässt sich vor allem dadurch erklären, dass generell nur rund 20 Prozent der Teilnehmenden mehr als zwei Semester ohne Unterbruch besuchen, ein Wert, der auch Erfahrungen andernorts entspricht. Empfohlen wird eine Überprüfung des Begriffs «Einstiegskurse» sowie deren noch stärkere Konzentration auf den niederschweligen Zugang und/oder eine klar auf die Alltagsbewältigung und das Quartierleben ausgerichtete Orientierung. Die zeitliche Beschränkung auf zwei (bzw. auf Genehmigung hin drei) Kurssemester könnte zudem durch eine ersetzt werden, die auf das Erreichen des Niveaus A1 des Referenzrahmens abzielt.
- Die städtisch subventionierten Deutschkurse sprechen eine Zielgruppe an, welche mehrheitlich auf einen niederschweligen Zugang angewiesen ist und von den nicht oder anderweitig subventionierten Angeboten kaum profitiert. Die typische Teilnehmende ist weiblich, zwischen 30 und 40 Jahre alt und nicht (voll) berufstätig. Insgesamt kommen die Teilnehmenden aus über 80 verschiedenen Ländern, wobei sieben Länder gut die Hälfte der Teilnehmenden ausmachen: Serbien (einschliesslich Kosovo), Sri Lanka, Portugal, Brasilien, Türkei, Italien und Thailand. In Relation zu ihrem Bevölkerungsanteil ebenfalls stark vertreten sind Personen aus der Dominikanischen Republik, Indien, Spanien, Somalia, Japan und Mazedonien.
- Die Teilnehmenden von Einstiegskursen besuchen vergleichsweise öfters erstmals einen Deutschkurs, sind häufiger auf eine Kinderbetreuung angewiesen und wohnen oft in unmittelbarer Nähe zum Kursort. Sie weisen zudem mit über 85 Prozent eine sehr hohe Anwesenheitsquote aus. Die Teilnehmenden von Alphabetisierungs- und Trainingskursen haben im Herkunftsland tendenziell weniger Schuljahre und in der Regel bereits andere Deutschkurse besucht. Als gutes Qualitätszeichen für die Kurse ist die insgesamt tiefe Abbruchquote von durchschnittlich 12 Prozent zu werten. Die häufigsten Gründe sind Arbeit, Krankheit, Umzüge und Mutterschaften.
- Das durch die Stadt mitfinanzierte Kursangebot konnte insgesamt von 62 Kursen im Sommersemester 2009 auf 84 Kurse im Sommersemester 2011 ausgebaut werden. Im gleichen Zeitraum stieg die Anzahl Teilnehmende von 675 auf 957. Damit wurde das für 2011 vorgesehene Ziel von 120 Kursen nicht erreicht. Insbesondere die Trainingskurse und die ELDIS-Kurse blieben unter den Erwartungen und auch die Niveauekurse konnten

das Potenzial noch nicht ausschöpfen. Demgegenüber erwies sich das Angebot an Alphabetisierungskursen als zu klein.

- Die ursprünglichen Planungswerte sind dennoch als gerechtfertigt zu betrachten. Denn die Folgen der Einführung des Konzepts waren im Voraus nicht genau abschätzbar. Aufgrund der kontinuierlich steigenden Nachfrage und des abgeschätzten Bedarfs werden zukünftige Planungswerte von insgesamt 110 Kursen empfohlen. Diese differenzieren sich auf 24 Einstiegskurse, 20 Trainingskurse, 40 Niveauekurse, 20 ELDIS-Kurse und 6 Alphabetisierungskurse.

3. Fazit und Schlussfolgerungen

Die Evaluation der städtischen Sprachförderung zeigt als wichtigstes Ergebnis auf, dass sich das Sprachförderkonzept in seiner inhaltlichen Ausrichtung und seiner strukturellen Aufgabenteilung zwischen den drei beteiligten Departementen bewährt und sich sowohl als zweckmässig als auch als zielführend erwiesen hat. Es wird deshalb beibehalten. Die Verantwortung für die Prüfung und Umsetzung der verschiedenen in der Evaluation aufgeführten Anmerkungen, Kritikpunkte und Empfehlungen liegt bei den jeweils zuständigen Stellen.

Im Hinblick auf die Weiterführung des durch das Präsidentdepartement verwalteten Sprachförderkredits bestätigt und begrüsst die Evaluation verschiedene vorhandene Umsetzungsgrundsätze bzw. eingeleitete Entwicklungen. Anpassungsbedarf ergibt sich insbesondere bezüglich folgender Aspekte, welche in der unter Punkt 4 aufgeführten neuen Beschreibung berücksichtigt wurden: (1) Die Ausrichtung der «zweisemestrigen Einstiegskurse» auf einen niederschweligen Zugang sowie auf Alltagsbewältigung und Quartierleben bezogenen Inhalte spiegelt sich in der neuen Bezeichnung «quartierbezogene Einstiegskurse». Zudem wird die bisherige Beschränkung auf zwei Semester ersetzt durch eine Anzahl Lektionen, welche in der Regel für das Erreichen des Niveaus A1 des Referenzrahmens ausreicht. (2) Die vermehrte Zusammenarbeit mit im Bildungsbereich erfahrenen Trägerschaften wird weitergeführt und bei der Gesuchsentscheidung stärker als bisher berücksichtigt. (3) Das Angebot an Alphabetisierungskursen wird von 4 auf 6 Kurse pro Semester ausgebaut. (4) Die Planungsgrössen für die quartierbezogenen Einstiegskurse werden höher angesetzt als diejenigen der Trainingskurse. Diesbezüglich ist anzumerken, dass der neue Planungswert für die quartierbezogenen Einstiegskurse mit 28 Semesterkursen etwas höher liegt als der von der Evaluation empfohlene mit 24 Semesterkursen, derjenige für die Trainingskurse mit 16 Semesterkursen dafür tiefer als die empfohlenen 20 Semesterkurse. Grund dafür ist eine konkretisierte Abschätzung des noch offenen Bedarfs an quartierbezogenen Einstiegskursen im Hinblick auf ein möglichst flächendeckendes Angebot.

4. Der Sprachförderkredit 2012 bis 2014

Mit dem durch das Präsidentdepartement verwalteten Sprachförderkredit werden gemäss dem städtischen Sprachförderkonzept die Einstiegskurse sowie (mit Ausnahme der durch das Schul- und Sportdepartement realisierten ELDIS-Kurse) die Trainingskurse mitfinanziert. Die jährliche Mittelvergabe erfolgt jeweils nach einer öffentlichen Ausschreibung, welche unter anderem auf der Website der Integrationsförderung aufgeschaltet ist. Diese beschreibt die Profile der verschiedenen Kurstypen, die qualitativen Anforderungen an die Kurse bzw. die Gesuchseingaben sowie die verschiedenen einzuhaltenden Grundsätze und Rahmenbedingungen. Bei der Mittelvergabe wird neben der Einhaltung der geforderten Leistungen auch auf eine räumlich zweckmässige Verteilung der verschiedenen Kursangebote über das Stadtgebiet geachtet. Die unterstützten Kurse sind zur Abgabe von Abrechnungen und Jahresberichten verpflichtet. Sie werden durch die städtische Integrationsförderung begleitet bzw. kontrolliert und in der Regel ein Mal pro Jahr besucht. Für die Kursleitenden und die Kinderbetreuerinnen werden obligatorische Fortbildungen angeboten. Da die Umsetzung des Sprachförderkredits durch den Bund via einen mit dem Kanton abgeschlossenen Leistungsvertrag mitfinanziert wird, sind die sich daraus ableitenden Vorgaben und Rahmenbedingun-

gen ebenfalls zu berücksichtigen. Konkret sollen durch den städtischen Sprachförderkredit in den Jahren 2012 bis 2014 quartierbezogene Einstiegskurse, Alphabetisierungskurse sowie Trainingskurse mitfinanziert werden:

4.1 Quartierbezogene Einstiegskurse

Die Einstiegskurse richten sich vorwiegend an schulungsgewohnte Lernende mit keinen oder nur sehr geringen Deutschkenntnissen, für die der Besuch eines anderweitig bzw. zentral angebotenen Kurses eine noch zu grosse Hürde bildet. Sie werden dezentral organisiert und weisen im Unterschied zu anderen Anfängerinnen- und Anfängerkursen einen expliziten Quartierbezug auf. Ein Teil des Unterrichts dient, verbunden mit Sprachaufträgen, der Erkundung des lokalen Umfelds und dem Kennenlernen der dortigen soziokulturellen Infrastruktur. Die quartierbezogenen Einstiegskurse finden in der Regel zwei Mal wöchentlich statt, umfassen 4 bis 5 Wochenlektionen zu 50 Minuten und dauern 150 bis maximal 200 Lektionen. Die 10 bis 14 Kursteilnehmenden sollen insbesondere den Zugang zum Deutschlernen finden und konkrete erste Lernfortschritte machen können (Zielgrösse ist das Erreichen des Niveaus A1 des europäischen Referenzrahmens). Zudem soll die lokale Integration der Teilnehmenden verstärkt werden sowie deren Fähigkeit und Motivation, anschliessend weiterführende Deutschlernangebote zu besuchen. Die quartierbezogenen Einstiegskurse stehen sowohl Frauen wie auch Männern offen und sehen bei einer Durchführung tagsüber eine Möglichkeit vor, Kleinkinder zu betreuen. In begründeten Fällen ist eine Ausrichtung auf Teilnehmende einer spezifischen Sprachgruppe möglich. Prioritär berücksichtigt werden Finanzierungsgesuche von Trägerschaften, die neben den nötigen fachlichen Kompetenzen über einen Zugang zu anderweitig nur ungenügend erreichten Zielgruppen verfügen. Nachdem während der Aufbauphase 2009 bis 2011 das Angebot an Einstiegskursen erfolgreich auf- und umgebaut werden konnte, wird es 2012 bis 2014 insbesondere darum gehen, die Fokussierung auf den alltagsorientierten Quartierbezug weiter zu stärken und die noch wenigen bestehenden Lücken in der räumlichen Verteilung zu schliessen. Der Bedarf an quartierbezogenen Einstiegskursen beläuft sich auf 28 Kurse pro Semester. Bei durchschnittlich 11 Teilnehmenden pro Kurs werden dadurch 308 Personen pro Semester bzw. 616 Personen pro Jahr erreicht.

4.2 Alphabetisierungskurse

Als Spezialfall unter den Einstiegskursen werden die Alphabetisierungskurse durch einen spezialisierten Anbieter zentral realisiert. Sie dauern je nach Teilnehmerin/Teilnehmer bis zu vier Semester und umfassen vier Wochenlektionen, die durch drei Lektionen Sprechtraining pro Woche ergänzt werden. Das über den Sprachförderkredit mitfinanzierte Angebot, welches in Absprache mit dem Kanton mit anderweitig realisierten koordiniert ist, richtet sich an Personen, die aufgrund ihrer fehlenden Kompetenzen in der Beherrschung des lateinischen Alphabets auf eine spezifische Förderung angewiesen sind. Das Angebot an Alphabetisierungskursen wurde bereits 2009 bis 2011 erfolgreich realisiert. Der Bedarf in den Jahren 2012 bis 2014 beläuft sich auf 6 Kurse pro Semester. Bei durchschnittlich 8 Teilnehmenden pro Kurs werden dadurch 48 Personen pro Semester bzw. 96 Personen pro Jahr erreicht.

4.3 Trainingskurse

Die Trainingskurse richten sich an Fremdsprachige, die über gewisse Deutschkenntnisse verfügen, diese aber aufgrund ihrer Lernbiografie oder ihrer persönlichen Situation nicht im Rahmen von standardisierten Sprachkursen weiterentwickeln können. Beispiele dafür sind bereits viele Jahre in Zürich lebende ältere Migrantinnen/Migranten, Personen mit geringer Schulerfahrung, die insbesondere noch ihre mündliche Sprachkompetenz verbessern wollen, Fremdsprachige, deren Deutsch schwer verständlich bleibt und die ein Aussprachetraining benötigen usw. Bei gegebenem Bedarf werden auch Angebote mitfinanziert, in denen innovative Lernformen ausprobiert und angewendet werden, welche sprachliche Erfolgserlebnisse und alltagsorientierte Lernfortschritte ermöglichen und dadurch einen Beitrag zur verbesserten gesellschaftlichen Integration der Teilnehmenden leisten. Die Trainingskurse umfas-

sen in der Regel 2 bis 6 Wochenlektionen zu 50 Minuten und sehen bei Bedarf eine Kinderbetreuung vor. Prioritär berücksichtigt werden Trägerschaften, die neben den fachlichen Kompetenzen über einen guten Zugang zu anderweitig nur ungenügend erreichten Zielgruppen verfügen und deren Projekt als zweckmässige Ergänzung des städtischen Gesamtangebots beurteilt wird. Der Aufbau des Angebots an Trainingskursen in den Jahren 2009 bis 2011 verlief gegenüber der ursprünglichen Planung verlangsamt. Es konnten jedoch verschiedene neue Projekte initiiert und umgesetzt werden. Der Bedarf an Trainingskursen in den Jahren 2012 bis 2014 beläuft sich auf 16 Kurse pro Semester (wobei weniger als ein Semester dauernde Angebote entsprechend umgerechnet werden). Bei durchschnittlich 9 Teilnehmenden pro Kurs werden dadurch 144 Personen pro Semester bzw. 288 Personen pro Jahr erreicht.

5. Kosten und Finanzierung

Die durchschnittlichen Kosten der durch den Sprachförderkredit mitfinanzierten Deutschkurse können aufgrund der Erfahrungen während der Aufbauphase 2009 bis 2011 relativ genau abgeschätzt werden. Sie bewegen sich in einem auch andernorts üblichen Rahmen und beinhalten neben der Entschädigung der Lehrkräfte sämtliche Kosten für die Projektleitung, die Administration und die Infrastruktur. In Übereinstimmung mit anderen subventionierten Angeboten im Kanton beträgt die von den Teilnehmenden zu bezahlende Kostenbeteiligung Fr. 5.– pro Lektion, von welchen finanzschwachen Personen bei regelmässigem Kursbesuch 30 Prozent zurückerstattet werden (vgl. Weisung des Sozialdepartements, GR Nr. 2010/396). Nicht berücksichtigt in der folgenden Aufstellung sind die bei der Integrationsförderung anfallenden Kosten für die Verwaltung des Kredits, die Begleitung und Kontrolle der Trägerschaften, die Qualitätssicherung, die Deutschkursdatenbank bzw. die Deutschkursberatung und die Koordination bzw. die laufende Weiterentwicklung des gesamtstädtischen Angebots. Sie belaufen sich auf etwa Fr. 140 000.– pro Jahr und werden vorwiegend für die Deckung der laufenden Personalkosten benötigt, die im Budget von Stadtentwicklung Zürich enthalten sind.

- Die quartierbezogenen Einstiegskurse kosten durchschnittlich Fr. 175.– pro Lektion. Davon werden Fr. 60.– durch die Teilnehmenden und die Trägerschaften finanziert. Der Subventionsbedarf pro Lektion beläuft sich auf Fr. 115.–. Da die vorgesehenen 28 Kurse pro Semester (bei durchschnittlich 4 Lektionen pro Woche und 38 effektiven Kurswochen) zu einem Total von 4256 Lektionen pro Jahr führen, werden zur Finanzierung jährliche Subventionen von Fr. 489 440.– benötigt.
- Die Alphabetisierungskurse kosten Fr. 210.– pro Lektion. Davon werden Fr. 40.– durch die Teilnehmenden finanziert. Der Subventionsbedarf pro Lektion beläuft sich auf Fr. 170.–. Da die vorgesehenen 6 Kurse pro Semester (bei 7 Wochenlektionen und 38 effektiven Kurswochen) zu einem Total von 1596 Lektionen pro Jahr führen, werden zur Finanzierung jährliche Subventionen von Fr. 271 320.– benötigt.
- Die Trainingskurse kosten durchschnittlich Fr. 180.– pro Lektion. Davon werden durch Beiträge der Teilnehmenden sowie durch Eigenleistungen der Trägerschaften durchschnittlich Fr. 55.– finanziert. Der Subventionsbedarf pro Lektion beläuft sich auf Fr. 125.–. Da die vorgesehenen 16 Kurse pro Semester (bei durchschnittlich 3 Lektionen pro Woche und effektiven 38 Kurswochen) zu einem Total von 1824 Lektionen pro Jahr führen, werden zur Finanzierung jährliche Subventionen von Fr. 228 000.– benötigt.

Der in den Jahren 2012 bis 2014 benötigte Subventionsbedarf für die Realisierung des städtischen Sprachförderkredits beläuft sich insgesamt auf Fr. 988 760.– pro Jahr und entspricht ziemlich genau dem in der Weisung aus dem Jahre 2008 für das Jahr 2011 vorgesehenen Planungswert von Fr. 979 000.–. Diese zu budgetierenden Bruttokosten werden im Rahmen eines zwischen dem Präsidentsdepartement und dem Kanton Zürich abgeschlossenen Leistungsvertrags mit Mitteln aus dem nationalen Integrationskredit mitfinanziert. Das voraus-

sichtliche Vertragsvolumen in den Jahren 2012 bis 2014 beläuft sich auf etwa Fr. 680 000.– pro Jahr, wovon Fr. 180 000.– für die Mitfinanzierung der ELDIS-Kurse des Schul- und Sportdepartements vorgesehen sind und Fr. 500 000.– für die Mitfinanzierung der durch den Sprachförderkredit unterstützten Angebote. Die Nettobelastung der Stadt Zürich bei der Umsetzung des Sprachförderkredits wird sich folglich auf etwa Fr. 489 000.– pro Jahr belaufen, was ungefähr 35 Prozent der Gesamtkosten entspricht.

	Kurse pro Semester/Jahr	Teilnehmende pro Jahr	Gesamtkosten pro Jahr (Fr.)	Subventionsbedarf pro Jahr (Fr.)
Quartierbezogene Einstiegskurse	28/56	616	744 800	489 440
Alphabetisierungskurse	6/12	96	335 160	271 320
Trainingskurse	16/32	288	328 320	228 000
Total	50/100	1000	1 408 280	988 760
Mitfinanzierung Bund (Vertrag mit Kanton)				500 000
Nettokosten Stadt Zürich				488 760

Die Beiträge sind im Budget 2012 bzw. im Aufgaben- und Finanzplan AFP von Stadtentwicklung Zürich eingestellt.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

Zur Finanzierung von Sprachförderprojekten in den Jahren 2012 bis 2014 werden jährliche Ausgaben von Fr. 988 760.– bewilligt.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist der Stadtpräsidentin übertragen.

Im Namen des Stadtrates
die Stadtpräsidentin
Corine Mauch
der Stadtschreiber
Dr. André Kuy