

1. Ergebnisse aus dem Pilotversuch

Das Pilotvorhaben zum kommunalen Programm Deutschspracherwerb mit einer Laufzeit von Januar bis Oktober 2020 hat gezeigt, dass unter Nürnbergerinnen und Nürnbergern mit Migrationserfahrung ein hoher Bedarf an Beratung besteht. Auch wurde ersichtlich, dass ein deutlicher, aber handhabbarer Bedarf an Sprachkursen für Menschen besteht, die in den Kursen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) nicht zugelassen werden. Das sind in erster Linie Menschen während des laufenden Asylverfahrens, die nicht aus Ländern mit sogenannter guter Bleibeperspektive stammen (derzeit nur Eritrea und Syrien) und Geduldete.

Außerdem wurde in der Pilotphase deutlich, dass zwischen den Akteuren der Sprachbildung und -beratung ein großer Austausch- und Abstimmungsbedarf besteht und dass sich in Nürnberg aus einer gezielten Koordination große Synergien ergeben können, beispielsweise durch die Beratungen zum Thema Sprache in der ZAM-Beratung, bei der stadtweit alle wichtigen Informationen zum Thema zusammenlaufen, oder in Form eines Fachtags Sprache, bei dem sich Sprachbildungs- und Beratungsakteure austauschen und abstimmen.

Allerdings muss konstatiert werden, dass der Pilotversuch zum Kommunalen Programm Deutschspracherwerb beinahe vollständig im Ausnahmezustand durchgeführt werden musste. Von Mitte März bis Mitte Juli 2020, also etwa vier der veranschlagten zehn Pilotmonate konnten weder Einstufungstests noch Sprachkurse durchgeführt werden. Die Beratungen zum Thema Sprache waren teils nur unter sehr eingeschränkten Bedingungen möglich.

Die Reaktivierung des Sprachprogramms, dessen Wesenskern die eng abgestimmte Zusammenarbeit unterschiedlichster Institutionen ist, bedeutete insbesondere unter den Bedingungen von Hygieneeinschränkungen in Bildungs- und Beratungssituationen einen unvorhersehbaren Aufwand.

Trotz der vielen positiven und weitreichenden Erfahrungen zu den Bedarfen und Gelingensbedingungen eines solchen Sprachbildungsprogramms konnten aufgrund dieser Einschränkungen noch keine ausreichend belastbaren Informationen gewonnen werden, um daraus eine solide Planung eines dauerhaften Programms ableiten zu können. Daher erscheint eine Verlängerung des Pilotvorhabens um zwölf Monate als der geeignete Weg, die offenen Fragen zu beantworten und die existierenden Strukturen und Verfahren soweit aufeinander abzustimmen, um auf dieser Basis eine tragfähige Entscheidung über eine dauerhafte Etablierung des kommunalen Sprachbildungsprogramms zu treffen.

Im Folgenden werden die eingangs kurz zusammengefassten Ergebnisse ausdifferenziert, allerdings nur insoweit ihre gesonderte Erwähnung an dieser Stelle notwendig erscheint. Ergebnisse, die der Kommission bereits vorgelegt wurden, werden hier lediglich ergänzt. Die Darstellung der Sachverhalte, die in den vergangenen Sitzungen der Kommission für Integration vorgestellt wurden, finden sich hier:

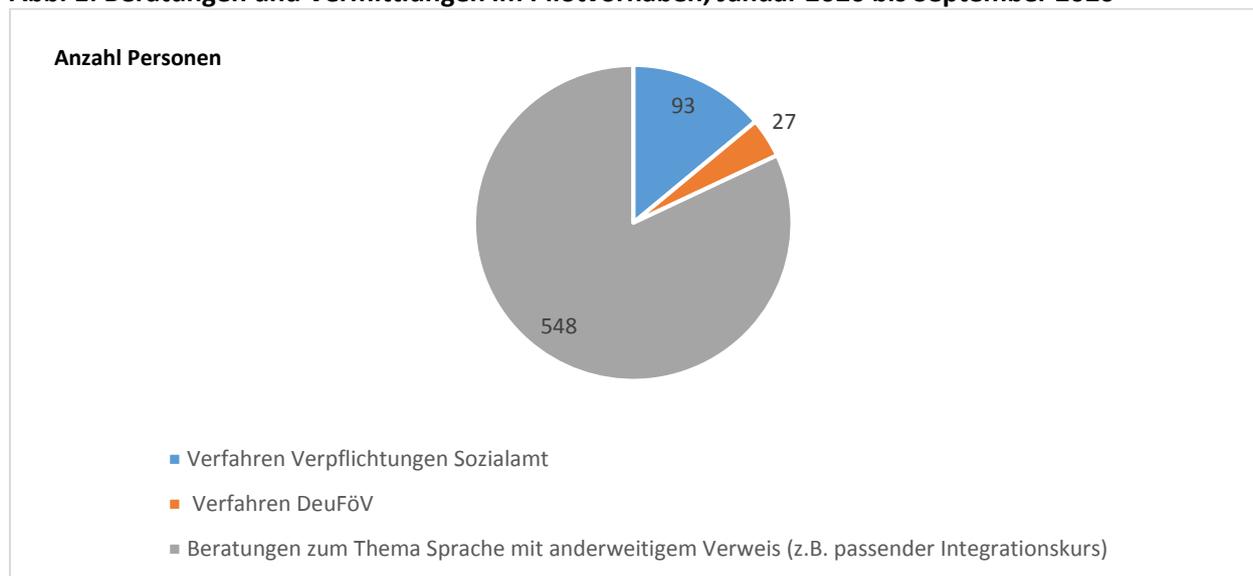
- 21. März 2019: https://online-service2.nuernberg.de/buergerinfo/vo0050.asp?_kvonr=20775
- 10. Oktober 2019: https://online-service2.nuernberg.de/buergerinfo/vo0050.asp?_kvonr=21693
- 02. Juli 2020: https://online-service2.nuernberg.de/buergerinfo/vo0050.asp?_kvonr=22697

1.1 Zahlen zu Beratung, Vermittlung und Kurseinmündung

In diesem Abschnitt werden Informationen zu den Teilnehmenden an Beratungen, Testungen und Kursen im Rahmen des Pilotvorhabens gegeben.

Abbildung 1 zeigt zum einen die Beratungen zum Thema Sprache in der ZAM-Beratung (gesamt 548) von Januar 2020 bis zum Stichtag 15. September 2020.¹ Zum anderen wurden im Rahmen des Pilotvorhabens eigens spezielle Verfahren für eine verbesserte Zusteuerung in Sprachkurse des BAMF entwickelt. Dazu zählen 93 Verpflichtungen in Integrationskurse von Personen mit Aufenthaltsgestattung durch das Sozialamt, die bereits vor Juli 2019 aus einem Land mit sogenannter unklarer Bleibeperspektive zugewandert sind, sowie 27 Berechtigungen arbeitsmarktnaher Geduldeter für Berufssprachkurse durch die Arbeitsagentur.

Abb. 1: Beratungen und Vermittlungen im Pilotvorhaben, Januar 2020 bis September 2020



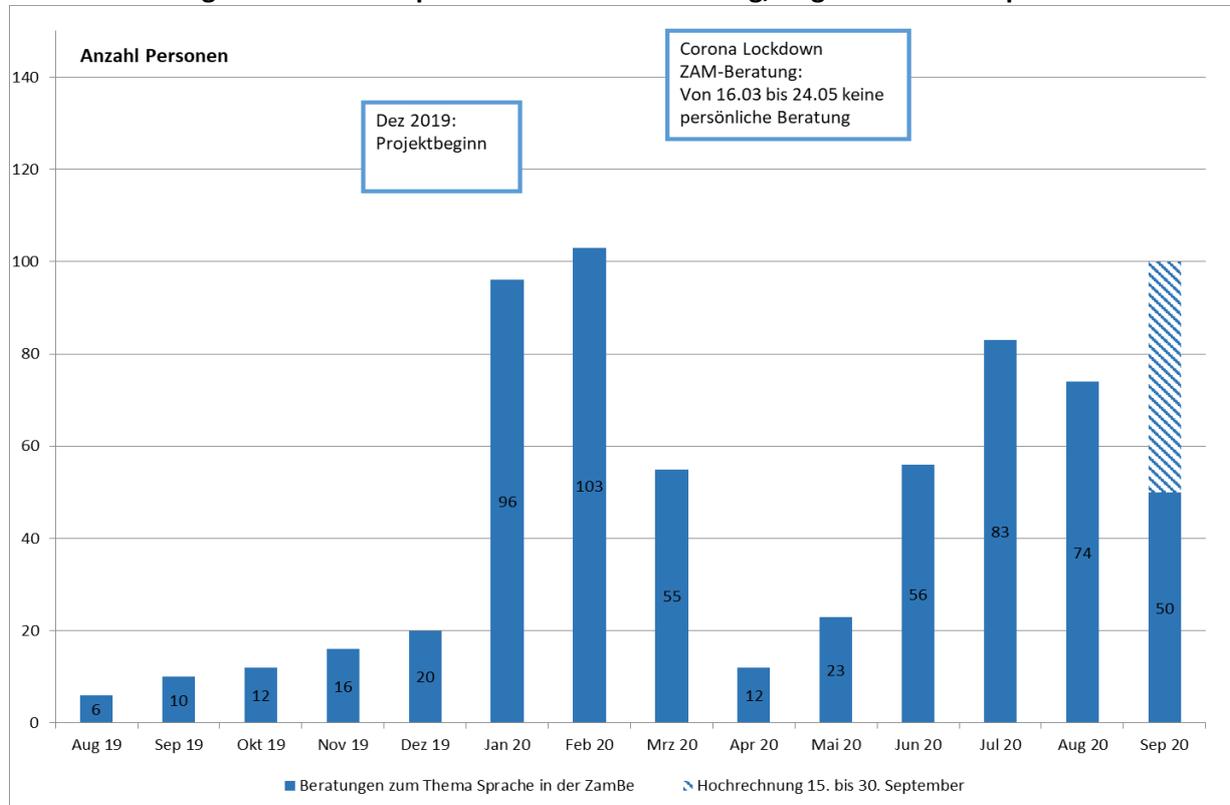
Anmerkung: Die Anzahl der Teilnehmenden "Verfahren Verpflichtungen Sozialamt" definiert sich über die Anzahl der in der BAMF-Test und Meldestelle (TuM) durch das Sozialamt zum Integrationskurs verpflichteten Personen. Es ist nicht auszuschließen, dass einzelne Personen auch ohne das neue Verfahren verpflichtet wurden.

Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der Beratungen zum Thema Sprache in der ZAM-Beratung im zeitlichen Verlauf. Ersichtlich wird der steile Anstieg mit dem Start des Pilotvorhabens bzw. mit der Öffentlichkeitsarbeit, die bereits vor dem offiziellen Projektbeginn in die Wege geleitet wurde. Von 16. bis 23. März sowie von 6. April bis 24. Mai konnten Beratungen nur noch telefonisch oder schriftlich stattfinden, dazwischen musste die Beratung kurzzeitig vollständig pausieren. Seit Ende Mai finden wieder persönlich Beratungsgespräche statt, allerdings sorgt der Infektionsschutz weiterhin für Einschränkungen in der Niedrigschwelligkeit der Beratungssituation, da beispielsweise nachmittags nur nach Terminvergabe beraten werden kann.

Entsprechend zeigt sich in den Beratungszahlen ein deutlicher Einschnitt in der Zeit der Beschränkungen im Zuge der Pandemie. Im Sommer stiegen die Beratungsfälle wieder stark an.

¹ Die ZAM-Beratung bietet auch zu vielen anderen Themen Beratung an.

Abb. 2: Beratungen zum Thema Sprache in der ZAM-Beratung, August 2019 bis September 2020



Anmerkung: Da zur Drucklegung nur Zahlen bis zum 15.9.2020 vorlagen, wurde für den restlichen Monat September eine Hochrechnung angestellt (gestrichelter Balkenteil).

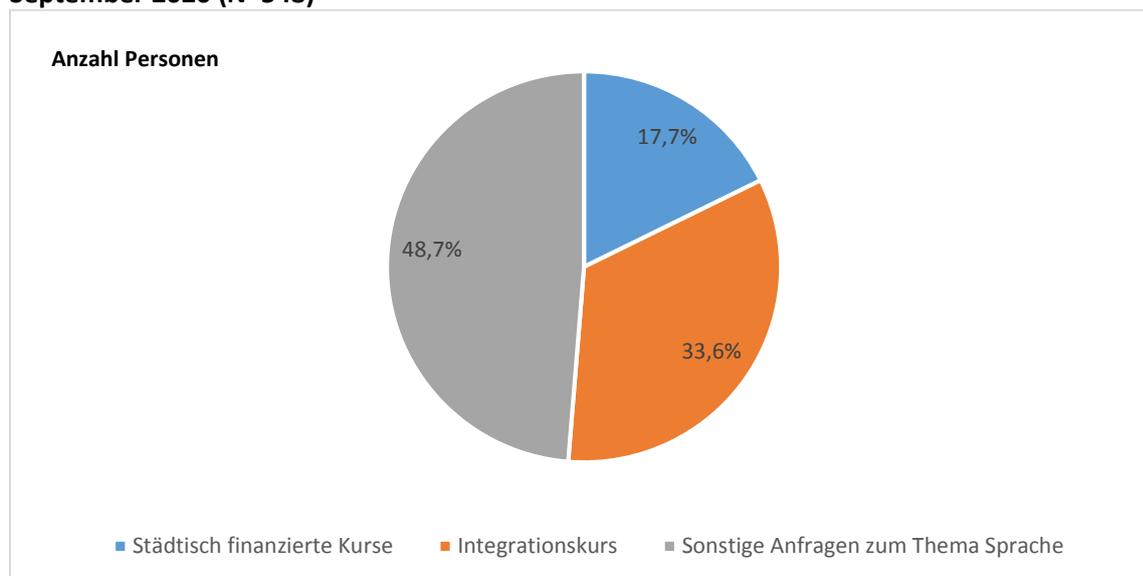
Abbildung 3 zeigt, was den Personen in den Beratungen zum Thema Sprache der ZAM-Beratung empfohlen wurde. 184 (33,6 Prozent) konnten regulär in einen Integrationskurs vermittelt werden. Es ist an dieser Stelle also hervorzuheben, dass das kommunale Programm nicht nur durch spezifische Verfahren, sondern darüber hinaus durch die Beratungsarbeit das Sprachbildungssystem des Bundes unterstützt.

97 Beratene (17,7 Prozent) wurden zu einem der Testtage der TuM-Stadt empfohlen und damit in das städtisch finanzierte Kursangebot zugelassen.

Unter „Sonstige Anfragen zum Thema Sprache“ zählen Beratungen, die auf allgemeines Orientierungswissen oder spezielle Fragen zu Sprachbildungsmöglichkeiten² abzielen oder Anrufe von Migrationsberatungsstellen, die in schwierigen Fällen in ihrer eigenen Beratung auf die Beratungskompetenz der ZAM-Beratung zurückgreifen sowie die Vermittlung in weitere Kursarten wie Berufssprachkurse oder niedrigschwellige Kurse.

² Anfragen zu Möglichkeiten der Kostenbefreiung, Unterstützung bei der Suche nach einem passenden Kurs, Wechsel der Sprachschule, Online-Sprachlernangebote, Informationen zu Sprachtests, Sprachtandems etc.

Abb. 3: Beratungen zum Thema Sprache in der ZAM-Beratung nach Verweis, Januar 2020 bis September 2020 (N=548)



In vier Testtagen³ wurden bis dato (22. September 2020) die Ausgangssprachkenntnisse von 79 Personen eingestuft. Für die dadurch anfallenden Testungs-, Prüfungs- und Kursgebühren fallen bisher insgesamt 97.033,77 € an und damit 32.834,67 € weniger als ursprünglich veranschlagt. Allerdings werden bis Ende des Pilotvorhabens (innerhalb des Budgets) noch weitere Kosten anfallen, da am fünften und letzten Testtag der laufenden Pilotphase weitere Personen den Einstufungstest durchlaufen werden und in städtisch finanzierte Kurse zugelassen werden.

Tab.1: Kalkulierte und bis zum 22.9.2020 entstandene Kosten

	Ursprünglich kalkulierte Kosten	Bis dato entstandene Kosten ⁴
Kursmodule Bildungszentrum	77.493,00 €	72.675,77 €
Kursmodule Noris-Arbeit	44.512,94 €	21.000,00 €
Einstufungstests	5.262,50 €	2.923,00 €
Prüfungszertifikate	2.600,00 €	435,00 €
Summe	129.868,44 €	97.033,77 €

1.2 Besondere Maßnahmen und Zielgruppen

Ergänzend zu den allgemeinen empirischen Ergebnissen soll hier kurz auf einige wesentliche Erkenntnisse und Erfahrungen eingegangen werden, die während des Pilotvorhabens gemacht wurden und werden. Dies betrifft einzelne Zielgruppen und Maßnahmen.

1.2.1 Maßnahmen für EU-Bürgerinnen und EU-Bürger

16,3 Prozent der Menschen, die in der ZAM-Beratung eine Sprachberatung bekommen haben, waren EU-Bürgerinnen und EU-Bürger. Diese haben zwar keinen Rechtsanspruch auf Integrationskursteilnahme, können aber vom BAMF auf Antrag zugelassen werden. Viele EU-Bürger/innen erfahren erst in der Beratung der ZAM-Beratung von dieser Möglichkeit, die auch bei

³ Die Testtage fanden am 13.2.20, 11.3.20, 22.7.20 und 16.9.20 statt.

⁴ Die Abrechnung der Kursmodule erfolgt erst im Nachgang zu deren Abschluss. Es handelt sich hier daher um eine Schätzung unter der Annahme, dass alle bisher getesteten Personen sämtliche Kursmodule absolvieren, die ihnen gutgeschrieben wurden.

der Antragstellung unterstützt und bei Problemen direkt in Kontakt mit den Regionalkoordinatoren/-innen des BAMF tritt.

Kostenerstattung

EU-Bürger/-innen können sich die Kosten für die Integrationskursteilnahme vom BAMF erstatten lassen, wenn sie ALG-II oder Sozialhilfe beziehen. Auch ein lokales Sozialticket wie der Nürnberg-Pass sowie individuelle finanzielle Nöte können vom BAMF als Kostenerstattungsgrund akzeptiert werden. Die Beratungskräfte der ZAM-Beratung klären hier auf und unterstützen bei der Beantragung. Für Empfänger/-innen von ALG-I ist eine Kostenerstattung durch das BAMF ebenso wenig vorgesehen wie ein Bezug des Nürnberg-Passes. Hier kann finanzielle Bedürftigkeit ggf. anderweitig nachgewiesen werden, u.a. durch Befreiung von GEZ- oder KiTa-Gebühren oder durch einen Wohngeldbescheid.

Prinzipiell besteht außerdem die Möglichkeit, EU-Bürger/-innen in der Härtefallkommission des kommunalen Programms zu behandeln, was bereits dreimal geschehen ist. Die Härtefallkommission kann jedoch nur eine Lösung für Einzelfälle in einer besonderen Lebenssituation sein.

Zielgruppenschließung

Um in diesem Sinne aktiv die Zielgruppe der EU-Bürgerinnen und EU-Bürger für die systematische Beratungsleistung zu erschließen, wird am 28. September 2020 eine Informationsveranstaltung zu diesem Thema exemplarisch für die rumänische Community durchgeführt. Ziel der Veranstaltung ist es, nicht nur die Gesamtheit der Sprachmöglichkeiten aktiv zu bewerben, sondern auch Informationen zur Beratungs-, Berufsankennung- und Weiterbildungsmöglichkeiten zu geben. Die Veranstaltung wird in Kooperation mit dem deutsch-rumänischen Verein IntegRo Mittelfranken e.V. und dem Deutsch-Rumänischen Kulturzentrum DACIA e.V. durchgeführt und ist weit über die Corona-bedingt eingeschränkten Teilnahmemöglichkeiten hinaus nachgefragt. Vorgestellt werden die Möglichkeiten der Sprachförderung (ZAM-Beratung und BAMF), rumänisch-sprachige Migrationsberatung (Bayerisches Rotes Kreuz und Verband der Siebenbürger Sachsen in Deutschland e.V.), Beratung zu arbeits- und sozialrechtlichen Fragen (Faire Mobilität), Informationen zu beruflicher Weiterbildung und Berufsankennung (trägerneutrale Weiterbildungsberatung des Bildungszentrums im Bildungscampus und Zentrale Servicestelle zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen-ZAQ). Bei einer eventuellen Verlängerung des Pilotvorhabens kann auf diesen Erfahrungen aufgebaut werden, wenn es um die systematische Erschließung unterschiedlicher Teilzielgruppen geht.

1.2.2 Das Pilotvorhaben nach dem Lockdown

Das Wesen des kommunalen Programms Deutschspracherwerb ist die enge Verzahnung unterschiedlicher Stellen in und außerhalb der Stadtverwaltung. Beratungseinheiten und Sprachbildungsträger als operative Einheiten mit direktem Kundenkontakt waren in besonderem Maße von den Folgen der Pandemie betroffen und mussten kurzfristig den Regelbetrieb einstellen. Mehrmals musste die Praxis in der Folge an die sich ändernden Vorgaben zum Infektionsschutz angepasst werden. Sobald eine mittelfristige Kursplanung bei der Noris-Arbeit und dem Bildungszentrum wieder möglich war, suchten diese Träger gemeinsam mit dem Bildungsbüro nach pragmatischen Lösungen, um die bereits vor dem Lockdown getesteten Personen schnell in Kurse zu bringen.

Eine weitere Herausforderung war die Wiederherstellung des Kontakts mit den bereits getesteten Personen. Per Telefon informierten das Bildungszentrum, die ZAM-Beratung, die Noris-Arbeit und das Bildungsbüro die bereits getesteten Personen einzeln über die Möglichkeit der (Wieder-) Aufnahme in einen Sprachkurs.

Aufgrund des Infektionsschutzes müssen in sämtlichen Sprachbildungsangebote gesenkte Höchstteilnehmerzahlen berücksichtigt werden, was zu Kapazitätsengpässen bei den Trägern und zu teils deutlich verlängerten Wartezeiten bei den Teilnehmenden führt. Dies betrifft städtisch finanzierte Kursplätze prinzipiell ebenso wie alle anderen Kursarten.

1.2.3 Grenzen des Programms

Erfolglose Teilnehmerinnen und Teilnehmer

Es hat sich herausgestellt, dass es eine Gruppe von Personen gibt, die bereits das komplette Integrationskurs- und Berufssprachkurssystem des Bundes inklusive aller Wiederholungsstunden durchlaufen haben, aber dennoch kein Sprachniveau von A 2 oder höher erlangen konnten. Sie können in der Regel nicht ins kommunale Programm Deutschspracherwerb aufgenommen werden, zum einen, weil sie zur Teilnahme an einem BAMF-Kurs berechtigt sind bzw. waren, zum anderen weil diese Gruppe in ihrer Anzahl nach Einschätzungen von Expertinnen und Experten den Finanzrahmen des kommunalen Programms sprengen würden. Hinzu kommt, dass bei dieser Personengruppe von besonderen pädagogischen Herausforderungen ausgegangen werden muss. Das Bildungsbüro ist mit dem BAMF im Gespräch für eine strukturelle Lösung.

EU-Bürgerinnen und EU Bürger direkt nach der Einreise

Aufgrund der Sperrfrist von EU-Bürger/-innen für Sozialleistungen innerhalb der ersten drei Monate nach Einreise nach Deutschland kann für diesen Zeitraum kein Integrationskurs mit Kostenerstattung begonnen werden. Auch diese Lücke kann das kommunale Programm nicht füllen. Zum einen sind aufgrund der vergleichsweise geringeren Zahl der Teilnehmenden die Einstufungstests seltener und die Wartezeit länger als im BAMF-System, sodass die für das Sprachenlernen gewonnene Zeit voraussichtlich gering wäre. Zum anderen handelt es sich hier um eine klassische Gruppe der BAMF-geförderten Integrationskursteilnehmer/-innen. Bei Aufnahme dieser Personengruppe würde das kommunale Programm Deutschspracherwerb mit dem Bundesamt in Konkurrenz treten.

2. Empfehlung für eine Verlängerung des Pilotversuchs

2.1 Ziele einer Verlängerung

Ziel des Pilotvorhabens zum Kommunalen Programm Deutschspracherwerb war es, „ein kommunales System zu etablieren, das in der Lage ist, flexibel auf sich rasch ändernde Bedarfe zu reagieren und die Lücken zu schließen, die das Sprachbildungssystem des Bundes lässt. Im Mittelpunkt steht der Aufbau tragfähiger Strukturen einer systematischen Erstberatung und Zusteuerung von Neuzugewanderten zum Spracherwerbsangebot vor Ort.“⁵

Wie in der Vorlage zur Sitzung der Kommission für Integration vom 02. Juli 2020 und hier dargestellt, konnte dieses Ziel erreicht werden. Zusätzlich konnten zahlreiche Erfahrungen und Erkenntnisse hinsichtlich gelingender Abläufe der Abstimmung von Kooperationspartnern und der Vermittlung von Lernenden gewonnen werden. Allerdings fand der Pilotversuch wie bereits dargestellt zum größten Teil in einer Ausnahmesituation statt, die in vielerlei Hinsicht nur eingeschränkt Rückschlüsse auf einen gelingenden Betrieb unter Normalbedingungen zulässt. Um Erfahrungswerte zu schaffen, die eine nachhaltige Planung unter Normalbedingungen ermöglichen, erscheint eine Verlängerung des Pilotvorhabens als notwendig.

⁵ Sachverhalt zum Kommunalen Programm Deutschspracherwerb in der Kommission für Integration am 10.10.2019, S. 1 f.

2.2 Finanzierungsbedarf

Sachkosten

Wie bereits für das Jahr 2020 würden durch die Verlängerung des Pilotvorhabens im Jahr 2021 Kosten für Kursgebühren, für Einstufungstests und Abschlussprüfungen anfallen. Die Testungsgebühren von 6.660 € wurden ausgehend von den ersten beiden Testungstagen kalkuliert, die noch im regulären Betrieb stattfanden. Es wird dabei mit sechs Testungstagen mit durchschnittlich jeweils 30 Personen gerechnet.

Die bisherigen Erfahrungen haben weiterhin gezeigt, dass rund drei Viertel der Getesteten in einen Kurs beim Bildungszentrum empfohlen werden. Unter Berücksichtigung der durchschnittlich pro Teilnehmer/-in bewilligten Stunden errechnet sich daraus eine Gesamtsumme von 114.190,20 €. Mit dem entsprechenden Rechenweg errechnen sich für die Kursplätze bei der Noris-Arbeit ein Betrag von 56.646,48 €. Die Kurse bei der Noris-Arbeit decken schwerpunktmäßig besondere pädagogische Bedarfe ab, darunter Kurse mit Kinderbetreuung sowie Alphabetisierungskurse.

Es hat sich der Ansatz bewährt, ein begrenztes Budget für Prüfungsgebühren bereitzustellen, auf das nur zurückgegriffen wird, wenn die persönlichen Lebensumstände (z.B. Nachweis der Integrationsbemühungen) und der Lernfortschritt (typischerweise nicht unter B1-Niveau) es als notwendig und sinnvoll erscheinen lassen. Aufgrund der begrenzten Nachfrage bisher werden hier lediglich 1.000 € veranschlagt.

Im Rahmen der regulären Haushaltsanmeldung wurden für 2021 156.000 € Sachkosten angemeldet, die restliche Summe soll über Stiftungs- und Spendengelder eingeworben werden (mindestens 10 Prozent der Sachkosten).

Kosten für Beratung, Koordination und Verwaltung

Die Erfahrungen haben gezeigt, dass das kommunale Programm Deutschspracherwerb seine Wirkung vor allem durch die systematische Beratung und die Koordination der unterschiedlichen Angebote erlangt. Die Personalkosten für die Beratungsleistungen der ZAM-Beratung können im Jahr 2021 voraussichtlich weiterhin zu 80 Prozent über die Beratungs- und Integrations-Richtlinie des Freistaats refinanziert⁶ werden. Die Förderung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung für die Koordination durch das Bildungsbüro fällt allerdings mit dem 1.11.2020 durch Auslaufen des Programms „Kommunale Koordinierung der Bildungsangebote für Neuzugewanderte“ weg. Alternative Drittmittel konnten trotz intensiver Bemühungen für diesen Zweck nicht akquiriert werden. Die Koordination des Programms durch das Bildungsbüro kann künftig mit einem Zeitaufwand von 30 Stunden pro Woche bewältigt werden, woraus sich ein Kostenaufwand von 65.098 € ergibt.

Des Weiteren hat sich gezeigt, dass der Verwaltungsaufwand, der bei den Sprachkursträgern anfällt, nicht einfach zusätzlich erledigt werden kann. Die Teilnehmenden müssen zum Teil gesondert angesprochen und informiert werden und müssen gesondert von den sonst üblichen Systemen abgerechnet werden. Hierfür wird ein Verwaltungsaufwand bei beiden im Programm involvierten Bildungsträgern von zusammen 15 Stunden pro Woche veranschlagt. Daraus ergibt sich ein Finanzbedarf von 21.219 €.

Die Personalkapazitäten sollen gegebenenfalls im Rahmen des Stellenschaffungsverfahrens behandelt werden.

⁶ Siehe dazu Tagesordnungspunkt zu Beratungsangeboten für zugewanderte Menschen in der Kommission für Integration vom 15.10.2020.

Sachverhalt Kommunales Programm Deutschspracherwerb

In der Summe ergibt sich für die Verlängerung des Pilotvorhabens 2021 ein Bedarf von 264.813 €, um dieses ohne Einschränkungen fortführen zu können.

Tab.2: Kostenkalkulation für eine Verlängerung des Pilotvorhabens

	Für eine Verlängerung zu veranschlagende Kosten
Kursmodule Bildungszentrum	114.190,20 €
Kursmodule Noris-Arbeit	56.646,48 €
Einstufungstests	6.660,00 €
Prüfungszertifikate	1.000,00 €
Koordination Bildungsbüro	65.098,00 €
Verwaltung Bildungszentrum und Noris-Arbeit	21.219,00 €
Summe	264.813,68 €

Vorschlag für eine Empfehlung durch die Kommission für Integration

„Die Kommission empfiehlt die Verlängerung des Pilotvorhabens Kommunales Programm Deutschspracherwerb um ein weiteres Jahr vorbehaltlich der Haushaltsberatungen durch den Stadtrat“