

Einzelplan 09: Sozialministerium

Kapitel 0903 Arbeitsförderung und Berufsbildung

23

Vor- und außerschulische Hausaufgaben-, Sprach- und Lernhilfen für ausländische Kinder und Aussiedlerkinder

Die vorschulische Sprachhilfe ist bisher die einzige staatlich unterstützte Sprachförderung für Kinder im Vorschulalter. Weniger als 3% der Landesmittel für die Sprachförderung werden dafür eingesetzt. Mit der bisherigen Zuwendungsgewährung auf Antrag kann eine gleichmäßige Bedarfsdeckung nicht erreicht werden. Sie setzt eine enge Abstimmung mit den Kommunen voraus.

1 Vorbemerkung

Das Land förderte im Jahr 2000 Maßnahmen der Hausaufgaben-, Sprach- und Lernhilfen (HSL) für ausländische Kinder und Aussiedlerkinder mit 3,1 Mio. €. Förderzweck ist es, Kindern im Vorschulalter durch die Vermittlung deutscher Sprachkenntnisse und Schülern durch außerschulische HSL das Einüben sozialen Verhaltens, das Zurechtfinden in ihrer Umgebung, den Übergang in das deutsche Schul- und Bildungssystem und die erfolgreiche Teilnahme am Unterricht zu ermöglichen bzw. zu erleichtern.

Der RH hatte die Fördermaßnahme erstmals 1986 geprüft (Denkschrift 1987, Nr. 24). Die s. Z. festgestellten Abrechnungs-Missstände führten zur Umstellung des Fördersystems. In den letzten Jahren werden neue Strategien zur Behebung von Sprachdefiziten auf Bundes- und Landesebene diskutiert. Einigkeit besteht dabei insoweit, dass Sprachförderung möglichst früh einsetzen sollte. Der RH hat die Struktur der bisherigen Förderung und das Förderverfahren erneut geprüft.

Der RH und die StRPÄ Stuttgart und Tübingen haben die Verwendungsnachweise der in den Kreisen Stuttgart und Mannheim durchgeführten Fördermaßnahmen vollständig und die Verwendungsnachweise der in den Kreisen Böblingen, Esslingen und Ludwigsburg durchgeführten Maßnahmen zum größten Teil geprüft. Insgesamt wurden rd. 160 Verwendungsnachweise mit einem Fördervolumen von rd. 1 Mio. € und damit rd. ein Drittel des landesweiten HSL-Fördervolumens in die Auswertung einbezogen. Darüber hinaus wurde das Zahlenmaterial der Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank – ausgewertet, das über die HSL-Förderung landesweit vorliegt.

Zugleich hat der RH in den selben Stadt- und Landkreisen die Förderung von jungen Aussiedlern aus dem Garantiefonds des Bundes geprüft. Von den im Land im Jahr 2000 hierfür eingesetzten 7,7 Mio. € wurden rd. 22 % in die Prüfung einbezogen.

2 Sprachförderung in Baden-Württemberg

Das Land trägt außer den Kosten für HSL im Wesentlichen die Kosten für Fördermaßnahmen in den Schulen für ausländische und spätausgesiedelte Schüler. Der Bund fördert aus dem Garantiefonds junge Aussiedler. Der finanzielle Umfang dieser drei staatlichen Fördermaßnahmen im Land ist für das Jahr 2000 in Übersicht 1 dargestellt.

Übersicht 1

Staatliche Fördermaßnahmen von Bund und Land

Maßnahme	Finanzieller Aufwand im Jahr 2000
Fördermaßnahmen in den Schulen	31,7 Mio. €
Garantiefonds des Bundes	7,7 Mio. €
Fördermaßnahme HSL	
- schulisch	2,1 Mio. €
- vorschulisch	0,9 Mio. €
Summe	42,4 Mio. €

Die Förderung für ausländische und spätausgesiedelte Schüler in den Schulen wird dadurch gewährt, dass zusätzliche Lehrerdeputate zur Verfügung gestellt werden. Im Schuljahr 2000/2001 waren dies 660 Deputate. Davon entfielen 569 auf Vorbereitungs- und Förderklassen, die von 6.959 Schülern besucht wurden. 40 Deputate waren für die Sprachförderung an Grund- und Hauptschulen bestimmt und die übrigen für Vorbereitungs- und Förderkurse und für zusätzliche Maßnahmen in Regelklassen an Schulen mit hohem Migrantenanteil.

Mit den Garantiefonds-Mitteln des Bundes werden schulpflichtige Aussiedler ab der 5. Klasse durch Nachhilfeunterricht und nicht mehr schulpflichtige junge Aussiedler bis längstens zur Vollendung des 27. Lebensjahres hauptsächlich mit Sprachkursen gefördert.

Mit den HSL werden Kinder im vorschulischen Alter und schulpflichtige Kinder gefördert. Soweit Schüler teilnehmen, sind dies ganz überwiegend Grundschüler. Jede Förderstunde je Kind – die sog. Kind/Stunde – wird vom Land mit einem Festbetrag von 0,87 € gefördert. Von den drei dargestellten staatlichen Fördermaßnahmen ist HSL die einzige Maßnahme, mit der auch Kinder im vorschulischen Alter gefördert werden.

Die Landesstiftung Baden-Württemberg gGmbH (Landesstiftung) hat zur Sprachförderung im Vorschulalter – insbesondere für Migrantenkinder – im Wirtschaftsplan 2003 5 Mio. € bereit gestellt. Erwogen wird, damit rd. 25 % aller Kinder eines Jahrgangs zu fördern.

3 Steuerung der Fördermaßnahme Hausaufgaben-, Sprach- und Lernhilfen

3.1 Zielgruppen der Fördermaßnahme

Die Förderung der HSL-Maßnahmen erfolgt als Zuwendung auf Antrag. Antragsteller sind regelmäßig Kommunen und freie Träger. Vom Fördervolumen im Jahr 2000 von 3,1 Mio. € entfielen 0,9 Mio. € (30 %) auf Maßnahmen für Kinder im vorschulischen Alter und 2,2 Mio. € (70 %) auf solche für Schüler.

Aussagen zur Bedarfsdeckung durch die Förderung sind nur sehr begrenzt möglich. Im Zusammenhang mit HSL finden Sprachtests nicht statt, die Deutsch-Note teilnehmender Schüler wird nicht erfasst. Die vorhandenen Daten lassen Aussagen zur regionalen Verteilung der Fördermaßnahme zu, allerdings nur für ausländische Kinder. Entsprechende Daten über Aussiedlerkinder fehlen. Der RH hat die regionale Bedarfsdeckung für ausländische Kinder untersucht und dazu die Ausländerzahlen des Statistischen Landesamts zu den an HSL-Maßnahmen teilnehmenden Kindern ausländischer Herkunft in Beziehung gesetzt. Das Ergebnis ist in Übersicht 2 dargestellt.

Übersicht 2

Von der Fördermaßnahme Hausaufgaben-, Sprach- und Lernhilfen erreichte ausländische Kinder im Jahr 2000

	vorschulisch (3 bis unter 6 Jahre)			schulisch (6 bis unter 10 Jahre)		
	Ausländ. Kinder	HSL-Kinder mit ausländ. Herkunft	Anteil	Ausländ. Kinder	HSL-Kinder mit ausländ. Herkunft	Anteil
Regierungsbezirk Stuttgart	22.329	11.188 ¹⁾	50 %	29.408	10.269	35 %
Regierungsbezirk Tübingen	6.712	1.877	28 %	9.069	2.409	27 %
Württembergischer Landesteil	29.041	13.065	45 %	38.477	12.678	33 %
Regierungsbezirk Karlsruhe	11.751	1.562	13 %	15.632	3.485	22 %
Regierungsbezirk Freiburg	7.159	1.686	24 %	9.719	2.229	23 %
Badischer Landesteil	18.910	3.248	17 %	25.351	5.714	23 %
Land	47.951	16.313	34 %	63.828	18.392	29 %
Kreis Stuttgart	4.752	196 ¹⁾	4 %	6.015	1.229	20 %
Kreis Mannheim	2.653	457	17 %	3.300	1.016	31 %
Kreis Böblingen	2.363	1.764	75 %	2.963	1.723	58 %
Kreis Esslingen	2.899	2.577	89 %	3.796	1.578	42 %
Kreis Ludwigsburg	3.345	1.925	58 %	4.422	1.429	32 %

1) Ohne die Förderung der Stadt Stuttgart

31 % der ausländischen Kinder der entsprechenden Jahrgänge wurden von HSL-Maßnahmen erreicht. Zwischen dem württembergischen und dem badischen Landesteil besteht ein deutliches Gefälle. Der Unterschied ist im vorschulischen Bereich besonders groß: im württembergischen Landesteil wurden 45 % der ausländischen Kinder erreicht, im badischen Landesteil nur 17 %. Auch zwischen den Regierungsbezirken und den Kreisen bestehen z. T. deutliche Unterschiede.

Bei einer Förderung durch Zuwendungen auf Antrag ist ein Einfluss des Zuwendungsgebers auf die regionale Verteilung der Mittel und die Bedarfsdeckung kaum möglich. Dies wird aus dem selben Grund auch für die von der Landesstiftung geplante Förderung gelten, falls sie ebenfalls Antragstellern Zuschüsse gewährt. Wie sich die beabsichtigte Förderung der Landesstiftung auswirken wird, wird vom RH nicht ermittelt werden können, da ihm insoweit ein Prüfungsrecht nicht eingeräumt ist.

3.2 Inhalte der Fördermaßnahme

Bei Maßnahmen für Kinder im Vorschulalter steht die altersentsprechende Sprachförderung im Mittelpunkt. Bei Schülern umfasst die Fördermaßnahme Hausaufgaben-, Sprach- und Lernhilfen und regelmäßig eine soziale Betreuung. Die Förderrichtlinien legen keine Gewichtung der einzelnen Komponenten fest. Nach den Feststellungen des RH steht bei Fördermaßnahmen für Schüler die Hausaufgaben- und Lernhilfe im Vordergrund, Sprachhilfe wird regelmäßig nur mittelbar über die Hausaufgaben- und Lernhilfe geleistet. Etwas anderes gilt nur beim sog. Denkendorfer Modell, bei dem auch bei Schülern die Sprachförderung im Vordergrund steht. Das Denkendorfer Modell bietet auch Unterstützung für die betreuenden Kräfte an, die sehr gefragt ist. Die betreuenden Kräfte werden in Kursen für ihre Aufgabe aus- und fortgebildet, und die Gruppen werden vor Ort in pädagogischen Fragen von einer Fachkraft laufend beraten. Die regionale Verbreitung des Denkendorfer Modells zeigt Übersicht 3.

Übersicht 3

Verbreitung des Denkendorfer Modells im Land im Jahr 2000

	vorschulisch			schulisch		
	HSL-Kinder	davon Denkendorfer Modell	Anteil	HSL-Kinder	davon Denkendorfer Modell	Anteil
Württembergischer Landesteil	14.824	5.847	39 %	14.880	4.321	29 %
Badischer Landesteil	3.953	76	2 %	6.919	0	0 %
Land	18.777	5.923	32 %	21.799	4.321	20 %

Die gezielte und durch Fortbildungsangebote intensivierte Sprachförderung des Denkendorfer Modells beschränkt sich praktisch auf den württembergischen Landesteil.

4 Förderung durch Kommunen und durch freie Träger

Die vom Land geförderten HSL-Maßnahmen erhalten regelmäßig auch Gelder von den Kommunen, sei es, dass sie von den Kommunen selbst getragen werden, sei es, dass freie Träger eine zusätzliche kommunale Förderung erhalten. Das Verhältnis von Landesförderung zu kommunaler Förderung in den geprüften Fällen ist in Übersicht 4 dargestellt.

Übersicht 4

Verhältnis der Landesförderung zur kommunalen Förderung im Jahr 2000

Förderbereich	vorschulisch		schulisch	
	Land	Kommune	Land	Kommune
Zuschussgeber				
Förderbeträge in €	333.000	720.000 ¹⁾	723.000	522.000
Anteil	32 %	68 %	58 %	42 %

1) Ohne die Förderung der Stadt Stuttgart

Die Stadt Stuttgart nahm für Kinder im vorschulischen Alter an der Fördermaßnahme HSL bis einschließlich 2001 nicht teil. Sie stellte den städtischen Einrichtungen und freien Trägern nach einem Gemeinderatsbeschluss aus dem Jahr 1999 jährlich 250.000 € im Wesentlichen für zusätzliches Personal zur „Sprachförderung im Rahmen der Qualitätsoffensive“ zur Verfügung. Nach den Stuttgarter Leitlinien zur Sprachentwicklung und Sprachförderung vom Oktober 2002 ist das Ziel eine ganzheitliche Sprachförderung, die u.a. auch eine stärkere Zusammenarbeit mit den Eltern der Kinder vorsieht.

Empfänger der Zuschüsse sind Kommunen und freie Träger. Im Jahr 2000 wurden die Zuschüsse des Landes in den geprüften Fällen zu 43 % an kommunale Träger und zu 57 % an freie Träger vergeben. Eine stichprobenweise Auswertung hat ergeben, dass die Kosten der freien Träger zu 87 % durch die Zuschüsse des Landes und der Kommunen gedeckt wurden, sodass die freien Träger bei den von ihnen durchgeführten Maßnahmen im Durchschnitt nur 13 % der Kosten selbst getragen haben. Die Kommunen leisten einen erheblichen Förderbeitrag, der im vorschulischen Bereich mehr als doppelt so hoch wie das Fördervolumen des Landes ist (s. Übersicht 4).

Die Träger setzen im vorschulischen Bereich stärker als im schulischen Bereich Fachkräfte ein. Soweit Informationen dazu vorlagen, hat der RH die Höhe der Stundensätze der Betreuungspersonen ausgewertet, das Ergebnis ist in Übersicht 5 dargestellt.

Übersicht 5

Zuordnung des HSL-Fördervolumens nach den Stundensätzen der Betreuungspersonen

Stundensatz in €	Vorschulalter			Schüler		
	< 7,67	7,67 - 15,34	> 15,34	< 7,67	7,67 - 15,34	> 15,34
Auf diese Stundensätze entfallendes Fördervolumen in €	89.000	143.000	97.000	364.000	277.000	82.000
Entspricht	27 %	43 %	30 %	50 %	39 %	11 %

In Anbetracht des starken finanziellen Engagements der Kommunen im vorschulischen Bereich und der teilweise unterschiedlichen Förderansätze sollte ein Ausbau der Sprachförderung im vorschulischen Bereich nur in enger Abstimmung mit den Kommunen geplant und vorgenommen werden.

5 Kostenvergleich zwischen den staatlichen Fördermaßnahmen

Der RH hat für die staatlichen Fördermaßnahmen den Förderaufwand je Teilnehmer und je Förderstunde erhoben. Er ist in Übersicht 6 dargestellt.

Übersicht 6

Vergleich des Förderaufwands je Teilnehmer für das Jahr 2000 bzw. das Schuljahr 2000/2001

	Teilnehmerzahl	Förderbeträge des Landes bzw. des Bundes in €	Förderbetrag je Teilnehmer und tatsächlich abgehaltener Zeitstunde in in €	Durchschnittlicher Förderbetrag je Teilnehmer in €
Finanzierung aus dem Garantiefonds des Bundes:				
Geschlossene Sprachkurse			3,17 – 4,82	1.223 – 4.810
Volkshochschul-Sprachkurse	2.787	5.231.528	1,59 – 2,18	1.534
Nachhilfe für Schulpflichtige	3.236	1.146.098	3,07 – 15,34	354
Nachhilfe für nicht mehr Schulpflichtige	581	864.824		1.489
Finanzierung aus Landesmitteln:				
Deputate für Vorbereitungs- und Förderklassen	6.959	27.329.326	7,27	3.927
HSL schulisch	21.799	2.149.816	0,87	99
HSL vorschulisch	18.777	934.224	0,87	50

Bei der HSL-Förderung entfallen derzeit auf Kinder im vorschulischen Alter durchschnittlich 50 € je Jahr. Im Vergleich zu anderen Förderungen ist dies nach heutigem Stand der geringste Betrag. Ein Betrag von 50 € je Jahr und Kind entspricht bei 35 Förderwochen je Jahr einem wöchentlichen Förderumfang von rd. 1,6 Stunden. Fachkräfte von Trägern, bei denen relativ gute Förderbedingungen bestehen (überdurchschnittlich hohe Quote erreichter ausländischer Kinder, überdurchschnittlich hohe Zahl der Förderstunden je Kind, ausschließlicher Einsatz von Fachkräften), haben auf Befragen die Meinung geäußert, dass die wöchentlichen Förderstunden je Kind erhöht werden sollten.

6 Förderverfahren

Bei der gegenwärtigen HSL-Förderung ist eine Reduzierung des Verwaltungsaufwands dadurch möglich, dass die Förderung von ausländischen und Aussiedlerkindern zusammen gefasst wird. Bisher bestehen separate identische Förderrichtlinien, aber getrennte Haushaltsansätze. Das SM weist darauf hin, eine Zusammenfassung sei bisher aus politischen Gründen nicht möglich gewesen.

Nach den Bestimmungen im Bewilligungsbescheid ist bei Rückforderungen die Zuwendung nur zurückzuzahlen, soweit der Rückforderungsbetrag 5 % der Zuwendung oder 256 € überschreitet. Diese Regelung wirkt wie ein Freibetrag. Er sollte durch eine Freigrenze ersetzt werden, bei deren Überschreitung der volle Rückforderungsbetrag zurückzuzahlen ist. Der RH hatte dies dem SM bereits 1999 vorgeschlagen. Die Summe der Rückforderungen wäre bei einer Freigrenze an Stelle eines Freibetrages im Jahr 2000 um rd. 102.000 € höher gewesen. Das SM beabsichtigt, den Vorschlag des RH im Rahmen der vorgesehenen Neuregelung des Förderverfahrens umzusetzen.

7 Bewertung der vorschulischen Sprachförderung

Von den drei staatlichen Fördermaßnahmen erstreckt sich nur die HSL-Förderung auch auf den vorschulischen Bereich. Im Jahr 2000 entfielen nur 0,9 Mio. € von insgesamt 42 Mio. € staatlicher Fördermittel auf dessen Förderung. Hinzu treten kommunale Mittel von hochgerechnet rd. 2 Mio. €. Gefördert wurden damit 18.777 Kinder aus 3 Altersjahrgängen. Je Jahrgang wurden 6.259 Kinder oder – bezogen auf den gesamten Jahrgang mit rd. 115.000 Personen – 5,4 % aller deutschen und ausländischen Kinder erreicht. Die kommunale und staatliche Förderung je Altersjahrgang betrug zusammen rd. 1 Mio. €. Eine Ausdehnung der bisherigen Förderung auf rd. 25 % aller Kinder eines Jahrgangs würde eine Steigerung der Fördermittel um 3,6 Mio. € je Jahrgang bedeuten. Bei der Entwicklung der Sprachförderung im Vorschulalter ist eine enge Abstimmung mit den Kommunen erforderlich. Mit einer Ausdehnung einer Förderung durch Zuwendungen auf Antrag wird eine gleichmäßige Bedarfsdeckung nicht zu erreichen sein. Würde eine Bedarfsdeckung im vorschulischen Bereich erreicht, so müsste eine Entlastung im schulischen Bereich die Folge sein. Mit einer Intensivierung der Förderung im vorschulischen Bereich muss der Förderbedarf wegen Sprachdefiziten im schulischen Bereich zurück gehen. Mit entsprechender zeitlicher Verzögerung können dann dort zusätzliche Lehrerdeputate abgebaut und frei werdende Mittel in den vorschulischen Bereich verlagert werden.

8 Stellungnahme des Ministeriums

Das SM, das seine Stellungnahme mit dem KM abgestimmt hat, weist darauf hin, es sei Aufgabe einer im Juli 2002 unter Leitung des KM eingerichteten interministeriellen Arbeitsgruppe (IMA) „Sprachförderung im vorschulischen Bereich“, ein Sprachförderkonzept zu entwickeln, das flächendeckend umgesetzt werden könne. Dies sei ohne die aktive Mitwirkung der kommunalen Ebene nicht möglich, weshalb die kommunalen Landesverbände auch in der IMA vertreten seien. Die Prüfungsergebnisse des RH könnten dabei berücksichtigt werden. Es sei aber derzeit noch zu früh, Details des neuen vorschulischen Sprachförderkonzepts zu benennen.

Die HSL-Maßnahmen sollen nach Auffassung des SM auch im Rahmen eines künftigen Sprachförderkonzepts im Vorschulbereich eine wichtige Säule für die Förderung der Integration der Kinder von Migranten bleiben. Sie sollen im Rahmen der haushaltsrechtlichen Möglichkeiten ausgebaut werden. Angestrebt sei dabei, der bisher regional ungleichen Versorgung entgegenzuwirken.

Ein möglicher Abbau von Lehrerdeputaten setzt nach Auffassung der beiden Ministerien eine eingehende Analyse voraus, inwieweit die Intensivierung der vorschulischen Sprachförderung zu einem Rückgang an schulischem Förderbedarf führen wird und ob dadurch Lehrerdeputate abgebaut werden können.