

Förderung landessprachlicher Fähigkeiten von Migrant/innen

Zusammenfassung

Eveline Hüttner, Jürg Guggisberg (Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS): Im Auftrag des Bundesamtes für Migration (BFM), April 2005.

Ausgangslage und Fragestellung

Im Rahmen der Integrationsförderung des Bundes werden „alltagsorientierte Sprachkurse an Zielgruppen, für die der Zugang zu ordentlichen Angeboten erschwert ist“ mitfinanziert. Um bezüglich der künftigen Ausrichtung und Weiterentwicklung der niederschweligen Sprachförderung die richtigen Prioritäten setzen zu können, sind Kenntnisse über die bestehenden Regelangebote notwendig. Vorliegende Untersuchung schafft einen Überblick über das Angebot an Erwachsene ohne Kenntnisse einer Landessprache. Im Vordergrund stehen Angebote auf den unteren und mittleren Sprachniveaus.

Vorgehen

Den Kern der Untersuchung bildet eine Vollerhebung über das Kursangebot in den drei Kantonen Basel-Stadt, Neuenburg und Solothurn. Zusätzlich werden die rechtlichen Rahmenbedingungen zur finanziellen Unterstützung und die qualitativen Anforderungen an die Leistungsträger durch die zuständigen Behörden untersucht.

Ergebnisse

Das Angebot für fremdsprachige Migrant/innen ist in den drei untersuchten Kantonen sehr unterschiedlich. Bei allen Unterschieden gibt es aber auch gemeinsame Aspekte. Diese bilden den Schwerpunkt des Berichts.

Angebotsstruktur und Lücken

Abbildung 1: Kursangebot nach Kantonen

Kantone	Kurse bis Niveau B1*		
	Total	davon Subventioniert	
		Anzahl	in %
BS/BL	889	267	30%
Neuenburg	255	30	13%
Solothurn	284	33	12%

*Niveau gemäss Referenzrahmen des europäischen Sprachenportfolios
Quelle: Schriftliche Befragung

Die Befragung legte den Schwerpunkt auf die Kursangebote bis zum Sprachniveau B1 des

europäischen Sprachenportfolios (ESP), einem System zur Dokumentation von Sprachkompetenzen. Das Niveau B1 ist die dritte Niveaustufe und dokumentiert die Fähigkeit, „... sich im Alltag, wenn auch noch mit Fehlern, zu verständigen“.

Das subventionierte Angebot bis zum Niveau B1 des ESP umfasst je nach Kanton 12 bis 30 Prozent aller Kurse. Bezogen auf die Teilnehmerzahlen liegt der Anteil bei 25% bzw. für Basel-Stadt bei 40%, da bei den subventionierten Angeboten die Klassen grösser sind.

Die Mehrheit der Kursbesucher/innen finanzieren die Kurse selber. Die Hälfte der nicht subventionierten Kursangebote kosten pro Lektion zwischen 10 und 14 Franken, rund vierzig Prozent zwischen 15 und 20 Franken.

Auch unter den Erwerbslosen und lernungewohnten Personen sind Selbstzahler/innen. Der Aufwand für eine Lernstufe hängt von den Vorkenntnissen und der Lernerfahrung mit Sprachen ab. Für wenig lerngewohnte Personen ist mit mindestens 200 Lektionen zu rechnen. Für Niveau B1 sind demzufolge 600 Lektionen notwendig. Bei Kosten von zum Beispiel 12 Franken pro Lektion fallen demzufolge 7'200 Franken an (oder 2'400 pro Lernstufe).

Die **Aufteilung des Marktes** in kommerzielle und subventionierte Angebote erfolgt über die Lernniveaus und nicht über die Zielgruppen: Subventionierte Angebote bewegen sich auf den Grundstufen bis zur mittleren Stufe (B1 des ESP), die kommerziellen bieten obere Lernstufen an. Das bedeutet, dass Migrant/innen mit höheren Ambitionen den Unterricht selber bezahlen müssen.

Da wir den Bedarf (nach Notwendigkeit oder Interesse) innerhalb eines Kantons nicht abschätzen können, stützen wir uns für die Analyse der **Bedarfsdeckung nach Zielgruppen** (Erwerbslose, Jugendliche, Frauen, gemischte Gruppen) auf die Aussagen der Institutsvertreter/innen und interpretieren mehr als zwei Anbieter pro Kurstyp als ausreichend.

In den zwei Kantonen, die eine aktive Integrationspolitik verfolgen, sind die subventionierten Angebote für viele Zielgruppen gut. Im Kanton Solothurn fehlt es generell an subventionierten Kursen, sehen wir von den durch das Integrationsförderungsprogramm des Bundes initiierten Gemeindeaktivitäten ab. Ländliche Siedlungsstrukturen erschweren die Umsetzung von gezielten Massnahmen, da oft die kritische Masse für einen lokalen Kurs nicht gegeben und die Bereitschaft zu Wegzeiten bei den Migrant/innen eingeschränkt ist. Allgemein kann angenommen werden, dass ein bedarfsgerechtes Angebot vor allem in den Städten und Ag-

glomerationszentren mit einer grossen Migrationsbevölkerung zu finden ist. Für ländliche Regionen sind deshalb spezielle Projekte, wie Lernen in der Gemeinde, mobile Schulzimmer oder Schulbusse überlegen.

Angebotslücken orten wir bei Alphabetisierungskursen und generell bei Kursen für Jugendliche. Je nach Kanton ist der subventionierte Anteil für diese Gruppen vernachlässigbar klein. Die Problemlage ist aber bei den Kantonen unterschiedlich: In Basel fehlen spezifische Angebote an die Secondos, also für einen Personenkreis, der über gute mündliche Kenntnisse verfügt, aber ungenügend im Schreiben und Lesen ist, in Neuenburg finden sich keine Angebote für Jugendliche ohne Vorkenntnisse. Auch fehlen für die höheren Sprachniveaus (ab B2) bezahlbare Angebote.

Für junge Erwachsene, welche nach der obligatorischen Schulzeit in die Schweiz kommen und keine Berufslehre machen (können), bestehen **keine Regelangebote**: Für sie sind weder die Behörden auf Bundesebene noch auf Kantons-ebene zuständig. Ihr Sprachstand erreicht im besten Fall das Niveau B1 (in der Regel eher A2) nach einem Jahr Integrationskurs.

Überdurchschnittlich hoch ist der Anteil der Frauen in den Kursen und es wird darauf hingewiesen, dass Sprachkurse vor allem während der Nichterwerbsphase besucht werden. Den Erwerbstätigen würden Zeit und Energie hierfür fehlen.

Qualitätsanforderungen

Konzepte, Inhalte und Lernziele divergieren nicht nur im interkantonalen Vergleich, sondern auch innerhalb der Kantone, je nach Institut und Kurstyp. Eine Vielzahl unterschiedlicher Methoden und Lerninhalte bereichern zwar das Angebot. Aber nicht vergleichbare Lernziele und Abschlusstests erschweren eine Erfolgskontrolle und eine angemessene Zuweisung der Personen bei einem wünschbaren Wechsel des Kurses und/oder Sprachinstituts.

Die **Überprüfung von Lernzielerreichung** und die **Attestierung** des individuellen Sprachstandes kommt nur bei den Sprachkursen der Arbeitsmarktlichen Massnahmen und den Diplommkursen vor. Bei den freien Kursen der Grund- und Mittelstufe ist das kein Thema.

Mehrere verantwortliche Behörden und Stellen haben den Bedarf nach einer Koordination von Inhalten und Lernzielen der Kurse für Deutsch als Zweitsprache (DaZ) beziehungsweise Français langue étrangère (FLE) erkannt. Kantonale Logistikstellen der Arbeitsmarktlichen Massnahmen, Integrationsbüros und Behördemitglieder von Erziehungsdirektionen bemühen sich um eine

Koordination und wollen Transparenz und Konsistenz in den Lernzielen schaffen. Bei den meisten Ansätzen spielt der Referenzrahmen des europäischen Sprachenportfolio (ESP) eine zentrale Rolle.

■ Der Kanton Basel-Stadt plant die Anforderungskriterien für alle durch kantonale Stellen mitfinanzierten Weiterbildungsangebote zu vereinheitlichen. Für DaZ und Integrations-Kurse sind Zielvorgaben auch für die Lerninhalte, die Formulierung von Lernzielen und deren Überprüfung vorgesehen. Zudem wird abgeklärt, ob DaZ-Kurse generell dem Erziehungsdepartement unterstellt werden sollen.

■ In Neuenburg sind sowohl die Integrationsverantwortlichen als auch das Logistikzentrum an ähnlichen Aufgaben: (1) Das Integrationsbüro erarbeitet zur Zeit ein kantonales Sprachenkonzept. Es soll gewährleisten, dass fremdsprachige Personen die gleichen Kompetenzen in der Ortssprache erzielen, welche Schüler/innen nach Abschluss der Primarschule erreichen. Hierzu wird ein modulares Kurssystem entwickelt, welches die interessierten Migrant/innen an dieses Ziel heranführen soll. (2) Das Logistikzentrum entwickelt zur Zeit ein Beurteilungssystem für Kurse, welches auf dem Portfolio aufbaut.

■ Beim Staatssekretariat für Wirtschaft sind Bemühungen im Gange, für die DaZ/FLE-Kurse ein gesamtschweizerisches Rahmenkonzept zu entwickeln. Da das Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und Insolvenzenschädigung den Vollzug an die Kantone delegiert, kann ein solches Rahmenkonzept aber nur Empfehlungscharakter haben.

Der Nutzen von Kompetenzen in der Ortssprache

Die Lebensumstände von sieben Prozent aller erwerbstätigen Migrant/innen führen dazu, dass sie weder am Arbeitsplatz noch zu Hause regelmässig die Landessprache der Region anwenden können. Es sind insgesamt 63'000 Personen von gut einer Million Erwerbstätigen.

Das entspricht bei den Jahresaufenthalter/innen einem Anteil von zwölf Prozent. Noch höher ist der Anteil unter den erwerbstätigen Frauen albanischer (ein Drittel) und türkischer Herkunftssprache (ein Viertel). Für alle andern Herkunftskulturen sind die Anteile jedoch vergleichbar und variieren auch nicht nach Geschlecht. Das deutet darauf hin, dass die sprachliche Segregation auf dem Arbeitsmarkt nicht unbedingt etwas mit der umgangssprachlichen Kompetenz der Migrant/innen zu tun hat. Die Unterschiede sind auch zwischen den Landesteilen gering, sieht man von den lateinischsprachigen Migrant/innen ab.

Wenn sieben Prozent der Migrant/innen auch nach längerer Aufenthaltsdauer in der Schweiz (Nieder-gelassene) keinen Gebrauch von der Ortssprache machen (können), stellt sich die Frage nach dem Stellenwert der Sprachförderung als Integrationsmassnahme: Sprachliche Förderung als Massnahme zur Integration von Migrant/innen kann nicht isoliert von andern Massnahmen betrachtet werden. Sollen denn alle Migrant/Innen die Ortssprache lernen, so sollte auch sicher gestellt werden können, dass sie Möglichkeiten finden diese Kenntnisse anzuwenden.

Empfehlungen

■ Anhand der drei Beispielskantone kann nicht auf die Situation in der gesamten Schweiz geschlossen werden. Wir würden aber ergänzende Erhebung in weiteren Kantonen nur fallweise und qualitativ vorschlagen, wenn die Kantonsbehörden die Koordination der Angebote planen. Kompetenzen und Institutionen sind in allen Kantonen zu finden. Die Deckung von Angebotslücken ist eine Frage der Finanzierung dieser Kurse und des Interesses.

■ In Kantonen mit wenig spezifischen Integrationsangeboten sind die kommerziellen Anbieter in die Strategie der Sprachförderung zu integrieren. Dies bedeutet auch eine Abkehr vom heutigen Finanzierungsmodus der reinen Objektsubventionierung. Zu klären wäre, ob das System der Sprachpauschale für Flüchtlinge auch für andere Migrant/innen angewendet werden kann und wie die Ausgaben zwischen dem Bund und den Kantonen aufgeteilt werden sollen.

■ Bleibt der Sprachkursbesuch freiwillig, so ist ein Übergang von der Objektfinanzierung zur Subjektfinanzierung zu diskutieren. Eine **Gutschrift für Sprachkurse** (Sprachpauschale) bei der Zuwanderung in die Schweiz und weitere bei erfolgreichem Lernzielerreichen sind Signale an die Neuzuziehenden, dass die Erlernung der Ortssprache erwünscht ist und könnten motivierend wirken.

■ In Frage stellen müssen wir die **Zielgrösse Niveau A1 des ESP** als allgemeinverbindliche Grösse. Wenn Integration vorab auch Vermittlungsfähigkeit bedeutet, so ist diese Niveaustufe kein ausreichendes Ziel. Selbst das Niveau B1 wird von vielen Verantwortlichen der Logistikstellen arbeitsmarktlicher Massnahmen als zu tief für etwas besser qualifizierte Migrant/innen gewertet. Das Zertifikat „Deutsch für den Beruf“ bewegt sich auf dem Niveau B2 und diese Zielgrösse visieren die deutschen Integrationskurse an. Eine zu tiefe allgemeinverbindliche Zielgrösse erachten wir auch aus einem weiteren Grund für problematisch: Die Arbeitslosenversicherung schreibt vor, dass der Erwerb der Sprache im jeweiligen Sprachraum nur auf niedrigem Niveau und nur für eine beschränkte Zeit finanziert werden darf. Wenn nun auf Bundesebene Zielgrössen definiert

werden, die unter dem heute tolerierten Niveau B1 liegen, könnte dies negative Konsequenzen für die Zuweisungspraxis im Rahmen der Arbeitslosenversicherung haben.

Sofern **Lernziele politisch festgelegt** werden, sind sie nach Zielgruppe und Integrationsziel (Alltagsbewältigung, berufliche Integration etc.) zu differenzieren.

■ Die **berufsorientierte Weiterbildung**, für die im Berufsbildungsgesetz (BBG) Mittel vorgesehen sind, ist für die Sprachförderung von Migrant/innen nutzbar zu machen. Es ist zu klären, welches Sprachniveau für welche Berufstätigkeit erwartet wird und es sind verschiedene Lehrgänge zu entwickeln, welche den Anforderungen des BBG genügen.

■ Bei der **Strukturierung der Kurse** nach Lernzielen (Niveaus) sehen wir Handlungsbedarf: Das primäre Ziel dieser Massnahme wäre die Dokumentierung der Lernetappen zur Einschätzung des Lernprozesses, zur Motivation der lernenden Personen und zur Festlegung der individuellen Ziele für die nahe Zukunft.

■ Je geringer die Vorkenntnisse und je bildungsferner die Zielgruppe, desto länger sollte ein Kurs konzipiert werden. Der modulartige Aufbau von wenigen Lektionen beinhaltet aus unserer Sicht zu wenig Verbindlichkeit und Kontinuität, besonders wenn man diese in Bezug auf die notwendige Anzahl Lektionen je Niveaustufe setzt. Eine **Kurseinheit pro Etappenziel** betrachten wir als ideale Voraussetzung für die Strukturierung der Lehrgänge und die Lernzielüberprüfung.

■ Einen dringlichen **Koordinationsbedarf** der Angebote sehen wir vor allem bei den innerkantonalen Aktivitäten. Die Qualitätsanforderungen im Rahmen der Leistungsaufträge kantonaler und kommunaler Stellen sollten vereinheitlicht werden. Wir gehen davon aus, dass in weiteren Kantonen als den hier untersuchten, ebenfalls Arbeiten im Gange sind, die Angebote zu koordinieren und Lernziele zu formulieren. Eine Übersicht über diese Vorschläge und der geplanten Standards kann für alle Beteiligten von Nutzen sein. Eventuell ist auch eine interkantonale Koordination sinnvoll.

■ Der Referenzrahmen des Europäischen Sprachportfolio bietet Möglichkeiten der Sprachstandbeurteilung und es sind auch verschiedene Tests auf dem Markt. Im Rahmen von Projektfinanzierungen durch den Integrationsförderungskredit des Bundes können Vorgaben an die Lernzielüberprüfung gemacht werden. Die Verwendung dieser Verfahren könnte im Rahmen von Pilotprojekten realisiert und beurteilt werden.