

Integrationsförderung des Bundes:

Evaluation des Schwerpunkteprogramms 2004-07

Schwerpunkt A - Sprachförderung

Auszüge aus dem Evaluationsbericht

Martina Brägger
Charles Landert

im Auftrag der
der Eidgenössischen Ausländerkommission EKA

Zürich, 11. April 2008

Inhalt

Verzeichnis der Abkürzungen.....	4
Das Wichtigste in Kürze.....	5
1. Auftrag und Zielsetzung.....	9
2. Gegenstand der Untersuchung und Fragestellungen.....	10
2.1 Gegenstand der Untersuchung.....	10
2.2 Fragestellungen.....	10
3. Hintergrund.....	13
3.1 Integration, Zweitspracherwerb und Gesetz.....	13
3.2 Qualitätskriterien von Sprachkurs-Projekten.....	15
4. Durchführung der Evaluation.....	23
4.1 Erhebungskonzept.....	23
4.2 Erläuterung zur Stichprobenbildung.....	23
4.3 Instrumente zur Datenerfassung und Einarbeitung der Mitarbeitenden.....	27
4.4 Aussagekraft der Ergebnisse.....	27
5. Ergebnisse des empirischen Teils.....	30
5.1 Steuerung der EKA.....	30
5.2 Regionale Konzepte und Programmvereinbarungen mit den Kantonen.....	32
5.3 Trägerschaften, Kursangebote und Anschlussmöglichkeiten.....	37
5.4 Kosten und Finanzierung.....	42
5.5 Niederschwelligkeit der Kurse und Rekrutierung.....	46
5.6 Professionalisierung und Qualitätssicherung.....	51
5.7 Qualität der Kurse.....	57
5.8 Wirkungen auf die Teilnehmenden.....	66
6. Antworten auf die Evaluationsfragen und Diskussion.....	71
6.1 Antworten auf die Evaluationsfragen.....	71
6.2 Diskussion.....	75
7. Empfehlungen.....	82
7.1 Allgemeine Empfehlungen.....	82
7.2 Empfehlungen an den Bund (BFM).....	82
7.3 Empfehlungen an die Kantone.....	83
7.4 Empfehlungen an die Trägerschaften.....	85

8. Literatur und benutzte Dokumente.....	86
Anhang.....	90
A1 Kriterien für das Erhebungsraster der Grobanalyse.....	90
A2 Raster zur Unterrichtsbeobachtung.....	92
A3 Raster für Kursbewertung.....	93
A3 Raster für Kursbewertung.....	94
A4 Gesprächsleitfaden Trägerschaften.....	95
A5 Gesprächsleitfaden KursleiterInnen.....	96
A6 Gesprächsleitfaden Teilnehmende.....	97
A7 Leitfaden für Gespräche mit kantonalen Delegierten.....	98
A8 Ergebnistabellen.....	99
A9 Übersicht über die untersuchten Kantone.....	100

Verzeichnis der Abkürzungen

BFM	Bundesamt für Migration
EKA	Eidgenössische Ausländerkommission
ESP	Europäisches Sprachenportfolio
GER	Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen
KL	KursleiterInnen
PL	ProjektleiterInnen
TN	TeilnehmerInnen
TR	Projekt-Trägerschaften

Stichproben und Stichprobengrösse

N_{TR}	Trägerschaften
N_P	Projekte
N_{KT}	Kurstypen
N_{TR_quali}	Trägerschaften für qualitative Auswertung
N_{P_quali}	Projekte für qualitative Auswertung
N_{KT_quali}	Kurstypen für qualitative Auswertung

Das Wichtigste in Kürze

Abstract

Die Integrationsförderung des Bundes verfolgte mit dem Schwerpunkt A 2004 – 2007 die Unterstützung von niederschweligen Sprachkursen für MigrantInnen. Im Fokus der externen Evaluation standen die Abwicklung des Programms, die regionalen Konzepte, die Kurse unterschiedlicher Trägerschaften, ihr Nutzen für die Teilnehmenden und die Wirkungen. Dem Bund ist es gelungen, etablierte Trägerschaften und ihre qualitativ hoch stehenden Sprachkurse zu unterstützen. Der Erfolg von niederschweligen Sprachkursen steht und fällt mit der Qualifikation und dem Erfahrungshintergrund der KursleiterInnen. Bedeutsame Faktoren für deren Leistungsbereitschaft und -fähigkeit sind die von der Trägerschaft gewährleisteten Rahmenbedingungen, die Programmabwicklung des Bundes sowie die kantonale Praxis der Umsetzung. Der Programmvollzug des Bundes soll dahingehend optimiert werden, dass die Mittel für die Sprachförderung künftig nach Massgabe regionaler Konzepte eingesetzt werden. Bundesamt für Migration, Kantone und Fachleute sollen sich dabei auf Minimalstandards für Kurse einigen, die mit Integrationsfördergeldern kofinanziert werden.

Seit 2001 hat der Bund die Möglichkeit, die Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz zu fördern. Die „Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern“ (VIntA) vom 13. September 2000 bzw. vom 7. September 2005 bildet dazu die rechtliche Grundlage. Für die Perioden 2001-2003 und 2004-2007 erarbeitete die „Eidgenössische Ausländerkommission“ (EKA) Schwerpunktprogramme mit Prioritäten.

Das Schwerpunktprogramm A zielt auf die Förderung der Verständigung ab. Die entsprechende Evaluation beurteilte die durch den Schwerpunkt A geförderten Sprachkurse und die erzielten Wirkungen. Die «Grobanalyse» (August bis Dezember 2006) fokussierte auf die Beschreibung der Kurse und die Kohärenz mit dem Schwerpunkt A. In der «Feinanalyse» (Januar bis August 2007) folgte die vertiefte Analyse der Qualität der Kurse, des Vollzugs und der Wirkungen anhand der folgenden Fragestellungen:

Fragestellungen der Evaluation

Kurse

- K1: Welche Kurse wurden im Schwerpunkt A unterstützt?
- K2: Sind die Kurse mit dem Schwerpunktprogramm 2004-07 kohärent? Sind die Kurse mit regionalen Konzepten kohärent? Eignen sich die Angebote für die Zielerreichung?
- K3: Welche Wirkung hatten flankierende Massnahmen auf die Kursangebote (regionale Entwicklungen)?
- K4: Entsprechen die Kurse einem Bedarf der Zielgruppe?
- K5: Bedeutung der Bundesmittel für die Leistungserbringer? Kam es zu Verlagerungen von Finanzflüssen/Mitnahmeeffekten?
- K6: War die Leistungserbringung angemessen? Zielerreichungsgrad (Anzahl und Qualität der Kurse)
- K7: Wie sind die Projektevaluationen der Trägerschaften zu beurteilen (insbesondere Sprachfortschritte)?
- K8: War die Leistungserbringung effizient?
- K9: Können bei mehrjährigen Projekten Lern- und Entwicklungsprozesse festgestellt werden?
- K10: Wie kann die Leistungserbringung hinsichtlich der angestrebten Ziele im Schwerpunkt A optimiert werden?

Wirkungen: W1: Wie ist die Nachfrage nach den Kursen zu beurteilen? W2: Welche Wirkungen hatten die Kurse auf die Sprach- und Alltagskenntnisse der Teilnehmenden? W3: Welche weitergehenden Wirkungen hatten die Kurse auf die Teilnehmenden? W4: Wurden die Teilnehmenden befähigt, gegebenenfalls Folgekurse bei weiteren Anbietern zu besuchen?
Auswirkungen, Lösungsbeitrag A1: Inwiefern setzen die Teilnehmenden die erworbenen Fähigkeiten im Alltag um? A2: Können sich die Teilnehmenden im Alltag sprachlich und sozial besser orientieren? A3: Haben die Kontakte mit der Schweizerischen Bevölkerung zugenommen? A4: Welchen Beitrag leisten die Kurse aus Sicht der Kursleitenden und Teilnehmenden zur Integration? A5: Wie sind die regionalen Konzepte zu beurteilen? A6: Welche Prozesse und Wirkungen konnten im politischen Umfeld ausgelöst werden?
Gesamtbeurteilung G1: Wie sind geförderte Kursangebote und erzielte Wirkungen insgesamt zu beurteilen? Konnten die Ziele des Schwerpunktes A erreicht werden? Welcher Beitrag konnte zur Förderung der Integration von Ausländerinnen u. Ausländern geleistet werden? G2: Hat sich die bisherige Förderung der Verständigung bewährt? Welches sind deren Stärken und Schwächen? Wie könnte die Förderung der Verständigung im Hinblick auf die Integrationsförderungsziele (vgl. VIntA) optimiert werden?

In der Periode von 2004-2006 gingen beim Sekretariat der EKA von 200 Projektträgerschaften gegen 400 Gesuche ein. Für die Evaluation wurden Stichproben von 85 Projekten von 72 Trägerschaften mit 261 Kursen (Grobanalyse) bzw. 18 Projekten mit 33 Kursen gezogen.

Mehrspektivischer Ansatz der Evaluation

Die in der Deutschschweiz und der Romandie realisierte Evaluation stützte sich auf die Analyse der Projektdokumente einerseits und die Befragung von VertreterInnen der Projektträgerschaften sowie KursleiterInnen und TeilnehmerInnen andererseits. Wesentlicher Bestandteil der Feinanalyse bildete die Beobachtung von 66 Lektionen anhand eines spezifischen Kriterienrasters. Wie sich die Situation in den Kantonen darstellt, wurde anhand von schriftlichen Dokumenten sowie Gesprächen mit den Integrationsdelegierten exemplarisch an zehn Beispielen untersucht. Von 18 Trägerschaften liegen in einem separaten Dokument Portraits vor, die Einblick in die Praxis der niederschweligen Sprachkurse für Ausländerinnen und Ausländer geben.

Zögerliche Kooperation der Kantone bei der Erarbeitung regionaler Konzepte

Die EKA steuerte den Schwerpunkt A über die Selektion von Projekten und suchte mittels Rückmeldungen an die Gesuch stellenden Trägerschaften auf die Qualität der Sprachförderung einzuwirken. Verbindliche Qualitätsstandards für die Kurse wurden keine vorgegeben. Von den Kantonen forderte sie Sprachförderungskonzepte, die den regionalen Bedarf und die Prioritäten beschreiben und den Trägerschaften als Orientierungsrahmen dienen sollten. Viele Trägerschaften nahmen die von der EKA entwickelten Gesuchs- und Berichtsformulare allerdings als verbindliche Vorgabe wahr und setzten deshalb relativ viel Energie für die Finanzierungsgesuche und die Berichterstattung ein, oft ohne sich dafür einen entsprechenden Gegenwert einzuhandeln.

Während das Sekretariat der EKA die verschiedenen Rubriken als Anregung an die Trägerschaften verstand, um ihre Sprachförderungsarbeit zu reflektieren und sich gleichzeitig auch – allerdings vergeblich – Daten zur Auswertung der Sprachkurse versprach, beklagten die Gesuchstel-

ler ein schlechtes Verhältnis von Aufwand und Nutzen. Die SachbearbeiterInnen der EKA benötigten ihrerseits einen grossen Teil ihrer Ressourcen für die Prüfung der Gesuche und hatten keine Zeit mehr für einen Einblick in die Praxis der Sprachförderung. In der Beobachtungszeit, die der Evaluation zur Verfügung stand, realisierten nur einige wenige Kantone, so vor allem Bern, Zürich und Neuchâtel regionale Konzepte, die diesen Namen verdienen.

Gute Kontakte zwischen Trägerschaften und EKA-Sekretariat

4/5 der in der Grobanalyse untersuchten Kurse sind Sprachkurse oder Sprach- und Integrationskurse. Die restlichen 20% teilen sich auf Alphabetisierungskurse (10%) und diverse kombinierte Formen von Sprachförderung auf. 37% der Kurse orientierten sich am Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen (GER) und führen zu den Niveaus A1 und A2; das Niveau B1 wird lediglich in vereinzelt Kursen angestrebt. Insgesamt konnte die EKA langjährige Beziehungen zu den Trägerschaften aufbauen und sie in ihrer Entwicklung unterstützen. Sprachkurse finden dezentral und zentral statt. In der Tendenz sind dezentrale Kurse eher Einstiegerskurse und beinhalten auch einige Informationen über die Gemeinde, wichtige Institutionen sowie den schweizerischen Alltag. Die zentralen Kurse konzentrieren sich etwas stärker auf das Sprachlernen im engeren Sinne.

Niederschwelligkeit der Kurse als Bedingungsfaktor für gute Reichweite

In der Beobachtungsperiode 2005/06 belief sich die Teilnehmerzahl auf 10'00 bis 11'000 pro Jahr in allen mit EKA-Mitteln mitfinanzierten Kursen. Die Hälfte der Kurse sprechen Frauen bzw. Mütter als Zielpublikum an. Bezüglich des sprachlichen oder kulturellen Hintergrunds sind in praktisch keinem Angebot Begrenzungen wirksam. Als Folge ergibt sich eine bezüglich der Muttersprache zumeist sehr heterogene Teilnehmerschaft. Dies ist allerdings kein Nachteil – im Gegenteil. In Bezug auf die Werbung sind die Trägerschaften unterschiedlich erfinderisch. Wo die passenden Methoden angewandt werden, v.a. mündliche Ansprache von potenziellen TeilnehmerInnen sowie Mund-zu-Mund-Werbung, übertrifft die Nachfrage meistens das Angebot. Der niederschwellige Zugang ist in den meisten Projekten gewährleistet; allerdings haben es einige Kantone besser geschafft als andere, die Reichweite des Angebots durch viele dezentrale Kurse in den Gemeinden zu erhöhen. Insgesamt gibt es dennoch vor allem in den grossen Kantonen noch sehr viele potenzielle TeilnehmerInnen, die bislang von den Angeboten nicht Gebrauch machten.

Bund als wichtiger Akteur

Der Bund spielt bei der Bereitstellung des Angebots eine bedeutsame Rolle, deckt er doch 42% der Projektkosten ab und hat damit Motorfunktion. 14% finanzieren die Kantone und 11% die Gemeinden. Die TeilnehmerInnen tragen knapp ein Fünftel der Kosten, wobei sich hier Unterschiede zwischen der Deutschschweiz und der Romandie zeigen. Die genauere Untersuchung über die Verwendung der Mittel förderte sehr grosse Unterschiede bei der Kostenstruktur zutage. Insbesondere die ausgewiesenen Kosten pro Lektion weichen zum Teil beträchtlich voneinander ab, ohne dass dies plausibel begründet werden könnte. Ein Mangel ist auch, dass keine Anreize gegeben wurden, die Kurse effizient zu organisieren und durchzuführen.

Es muss davon ausgegangen werden, dass die Einflussmöglichkeiten der EKA auf die Qualität und Wirksamkeit eines einzelnen Sprachkurses beschränkt sind. Die bevorstehende Vereinbarung von Rahmenverträgen mit den Kantonen ist daher zu begrüßen, wobei zu hoffen ist, dass

die bis jetzt ohne Konzept dastehenden Kantone sich um fachliches Knowhow bemühen, damit stimmige Konzepte resultieren. Die neue Ordnung, die die EKA gerne schon zu einem früheren Zeitpunkt eingeleitet hätte, ist vor folgendem Hintergrund zu sehen:

Empathie und Fachkompetenz der KursleiterInnen als bedeutender Erfolgsfaktor

Die Qualität des Angebots steht und fällt mit der Fachkompetenz und der Motivation und Einsatzbereitschaft der KursleiterInnen. Aufgrund ausführlicher Besuche der Kurse, der Gespräche mit den TeilnehmerInnen und KursleiterInnen selber kann letzteren, praktisch ausschliesslich Frauen, ein hohes Engagement für ein lernförderliches Klima, Empathie und professionelle Kompetenz attestiert werden. Zumeist gute Rahmenbedingungen (z.B. Räume, Hilfsmittel, Betreuung durch Trägerschaft) unterstützen sie in ihrer Arbeit. Die durchschnittlich ausbezahlten Löhne decken den Aufwand und das Engagement der KursleiterInnen allerdings schlecht ab. Mit Blick darauf und die Tatsache, dass DaZ-LehrerInnen oft wenige Einzellektionen unterrichten und sehr mobil sein müssen, sind Verbesserungen nötig, nicht zuletzt auch um die sehr wünschbare Kontinuität im Lehrpersonal zu gewährleisten. Die Evaluation vermisst auch Anstrengungen, um die Community der KursleiterInnen zu fördern. Es könnte eine Rolle des Bundes sein, zusammen mit den Integrationsbeauftragten und KursleiterInnen dezentral Weiterbildungsveranstaltungen und Erfahrtreffen zu fördern.

Fazit

In der Gesamtbeurteilung des Schwerpunkteprogramms kann gesagt werden, dass sich die meisten der etablierten und vom Bund mitfinanzierten Kurse zur Förderung der Verständigung bewähren. Ausnahmen sind in einem System selbstverständlicher Teil, in dem auch Ehrenamtlichkeit Teil ist und fallweise die kritische Masse nicht erreicht wird, um Professionalität zu gewährleisten.

Die integrative Wirkung der vom Bund geförderten Sprachkurse dürfte gross sein. Der Versuch, ein Wirkungsmodell der Integration durch Sprachförderung zu konzipieren, ergibt als wesentliche Erfolgsfaktoren ihre gemeindenähe Durchführung, die Freiwilligkeit der Teilnahme, das Engagement der KursleiterInnen, ihre beträchtlichen Anstrengungen zur Binnendifferenzierung des Unterrichts und zur Erzeugung eines guten Lernklimas, die Betonung des Sprachhandelns sowie schliesslich die Kontaktmöglichkeiten in der Gruppe, die soziale Anknüpfungspunkte sind und Ermutigung geben. Niederschwellige Sprachkurse, die bis zum Niveau A2 führen, erweisen sich so weniger als Garanten für gute Kenntnisse der einheimischen Sprache, sondern vielmehr als Initialzündung, als Mutmacher, am Nahumfeld teilzuhaben und schrittweise – auch ohne Kurs – weiterzulernen und Kontakte zu knüpfen.

Der bereits eingeleitete Schritt, die Bearbeitung der Finanzierungsanträge den Kantonen und Städten zu überlassen, ist ganz im Sinne der Evaluationsergebnisse und dürfte deren Commitment begünstigen. Es ist zu hoffen, dass sich die Kantone des gesamtschweizerisch akkumulierten Knowhows bedienen und ihre Ressourcen erhöhen, um einem möglichst grossen Zielpublikum den Zugang zu niederschwelligen Sprachkursen zu ermöglichen.

6. Antworten auf die Evaluationsfragen und Diskussion

6.1 Antworten auf die Evaluationsfragen

Kurse

(K1) Welche Kurse wurden im Schwerpunkt A unterstützt? Neben einzelnen Alphabetisierungs-, Konversations- und Ergänzungskursen handelt es sich bei der Mehrzahl der Kurse um Sprachkurse mit Ausrichtung am Alltag der TN. Bei den TR handelt es sich mehrheitlich um etablierte Institutionen mit grösserem Erfahrungshintergrund. Rund die Hälfte ist EduQua zertifiziert. Die meisten Kurse richten sich an den GER Niveaus bis A2, in Einzelfällen auch bis B1 aus. Zentrale, nivellierte Kurse fokussieren stärker auf die Vermittlung von Sprachwissen als dezentrale Kurse. Diese sind niederschwelliger und heterogener, weshalb sie stärker auf Alltagsthemen fokussieren und sich in den beiden tiefsten GER Niveaus bewegen. Unterschiede bestehen auch in der Dauer der Kurse.

(K2) Sind die Kurse mit dem Schwerpunkteprogramm 2004-07 kohärent? Die unterstützten Kurse weisen eine sehr hohe Kohärenz zum Schwerpunkteprogramm auf. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sie sorgfältig selektioniert wurden. Das Schwerpunkteprogramm stellt aber auch nur allgemeine und implizite Anforderungen an die Kurse. Die Kongruenz der unterstützten Kurse ist abgesehen von den unter (K1) genannten Unterschieden gross, was mit der begrenzten Ausgestaltung von Sprachkursen zusammenhängen dürfte. Abweichungen zum Schwerpunkteprogramm bestehen in Bezug auf die Qualitätssicherung der Projekte in der Französischen Schweiz.

Sind die Kurse mit den regionalen Konzepten kohärent? Diese Frage kann nur eingeschränkt beantwortet werden, weil nur einzelne Kantone inhaltlich und formal weit reichende Konzepte erarbeitet haben, die allerdings im Grossen und Ganzen mit den Anforderungen des Schwerpunkteprogramms 2004-2007 übereinstimmen. Entsprechend ist auch die Kohärenz mit den regionalen Konzepten hoch. Einzelne Fälle von Abweichungen der regionalen Konzepte haben dazu geführt, dass der jeweilige Kanton Kurse nicht weiter unterstützte. Wenn regionale Konzepte vorliegen, ist die Kohärenz dort grösser, wo die TR in die Ausarbeitung der Konzepte einbezogen wurden.

Eignen sich die Angebote für die Zielerreichung? Die Sprachkurse sollen dazu beitragen, dass sich MigrantInnen in ihrer täglichen, sich verändernden sozialen Umgebung selbständig bewegen können (EJPD 2003). Die unterstützen Kurse leisten einen wichtigen Beitrag zur Zielerreichung, indem sie vor allem Sprach- und Alltagswissen vermitteln. Dabei sind zentrale Kurse dank Nivellierung als effizienter zu bezeichnen, während dezentrale Kurse den niederschweligen Zugang und damit oft den Einstieg ins Sprachenlernen überhaupt ermöglichen. Für die Zielerreichung eignet sich am besten die Kombination und Koordination zentraler und dezentraler Kurse unter Berücksichtigung der lokalen Begebenheiten.

(K3) Welche Wirkung hatten flankierende Massnahmen auf die Kursangebote (regionale Entwicklungen)? Diese Fragestellung kann nur bedingt beantwortet werden. Die Wirkung von regionalen Entwicklungen wurde bereits unter K2 beantwortet. Eine weitere flankierende Mass-

nahme stellte eine Ausbildung für KL dar. Diese Ausbildung wurde nur einmalig durchgeführt, weshalb messbare Wirkungen wohl kaum beobachtet werden können.

(K4) Entsprechen die Kurse einem Bedarf der Zielgruppe? Auch diese Frage kann nur beschränkt beantwortet werden. Das Schwerpunktprogramm, die regionalen Konzepte und die einzelnen Projekte definieren die Zielgruppe nicht explizit, und eine Bedarfsanalyse war nicht Teil der vorliegenden Studie. Die Zielgruppe umfasst im weitesten Sinne alle MigrantInnen. Dass die Mund-zu-Mund-Propaganda vor allen Ausschreibebemühungen am effizientesten ist und die Nachfrage nach den unterstützten Projekten steigt, spricht dafür, dass MigrantInnen das Angebot schätzen und sich zu Werbeträgern für dieses machen. Die Zahl der Trägerschaften, die ihr Volumen ausbauen könnten, übersteigt die Zahl der übrigen deutlich.

(K5) Welche Bedeutung hatten die Bundesmittel für die Leistungserbringer? Die Bundesgelder haben eine sehr hohe Bedeutung und machen rund 40% der Projektkosten aus. Viele Projekte konnten nur dank dieser finanziellen Unterstützung implementiert werden. Vielen TR fällt es schwer, Drittmittel zu generieren, obwohl die Unterstützung des Bundes das Einwerben von Drittmitteln tendenziell erleichtert. Eine Kürzung oder gar das Wegfallen der Bundesgelder könnte zur Folge haben, dass einzelne Trägerschaften das Kursangebot reduzieren oder die TN-Beiträge erhöhen würden – beides kontraproduktive Reaktionen.

Kam es zur Verlagerung von Finanzflüssen oder Mitnahmeeffekten? Nur in wenigen Fällen sind die TR nicht unmittelbar auf die Bundesgelder angewiesen. Deshalb sind Mitnahmeeffekte bescheiden. Indirekt führt die Steuerung der Mittelvergabe wegen fehlender Richtlinien aber dazu, dass der Bund allgemeine Fixkosten der TR zum Teil massiv mitfinanziert (Quersubventionierung). Zudem gibt es keine Anreize, mehr Drittmittel zu generieren und die TN-Kosten zu senken.

(K6) War die Leistungserbringung angemessen? Die Leistungserbringung kann als angemessen, aber verbesserungsfähig bezeichnet werden. Die geringe Transparenz der Anforderungen an die TR (Maximal- und Minimalstandards) hat dazu geführt, dass diese mehr Ressourcen für die Formulare und Erhebung von Daten investierten, als bei der EKA Ressourcen für die Auswertung und Nutzung zur Verfügung standen.

Zielerreichungsgrad (Anzahl und Qualität der Kurse)? Die Qualität der Kurse ist bis auf wenige Ausnahmen hoch bis sehr hoch. Die Kurse zeichnen sich durch ein angenehmes und lernförderndes Klima aus, sie sind alltagsbezogen und fokussieren auf die Sprachaktivität »Sprechen«. In den Kursen werden in erster Linie Sprach- und Alltagswissen vermittelt und die Persönlichkeitsentwicklung gefördert. Der Transfer in den Alltag wird hingegen kaum aktiv gefördert. Die Qualität der Kurse ist auf die Qualifikation der KL und die Steuerung durch die PL zurückzuführen. Der konzeptuelle Rahmen sowie der Austausch unter den Beteiligten sind wichtige Einflussfaktoren. 85% der budgetierten Kurse konnten durchgeführt werden. Da jeweils erst kurz vor Kursbeginn klar ist, ob alle Kurse durchgeführt werden können, stellt dies ein gutes Resultat dar.

(K7) Wie sind die Projektevaluationen der Trägerschaften zu beurteilen (insbesondere Sprachfortschritte)? Die TR unterscheiden sich stark in ihren Projektevaluationen. Unterschiede bestehen bezüglich aufgewendeter Ressourcen, der Instrumente und Methoden. Auffallend ist, dass die TR der Deutschschweiz sich stärker gezwungen fühlen, Kursevaluationen durchzuführen als in der Romandie. Aufgrund der Forderung der EKA haben einzelne TR haben zum Teil

sogar sehr ausführliche Instrumente entwickelt. Aufwand und Nutzen weisen jedoch häufig ein ungünstiges Verhältnis auf. Bei Lernfortschrittskontrollen handelt es sich überwiegend um Grammatik- und Wortschatztests, die den Sprachanwendungen der TN und den Kursen nicht gerecht werden (besonders dezentrale Kurse). Lernfortschrittskontrollen bringen kursübergreifend keinen Nutzen, solange kein einheitliches Referenzsystem vorhanden ist.

(K8) War die Leistungserbringung effizient? Die Effizienz der Kurse kann nur bedingt beurteilt werden. Die Kosten pro Lektion sind nicht valid und deshalb als Indikator ungeeignet. Die Effizienz des Programms ist als suboptimal zu bezeichnen, weil das System Querfinanzierungen erlaubt und keine Anreize für Effizienzsteigerungen setzt (vgl. K5). Die wenig differenzierten Anforderungen an die TR haben den administrativen Aufwand erhöht, ohne angemessen Nutzen zu erzeugen. Der Kooperationsgrad der Delegierten für Integrationsförderung im Bereich Sprachförderung ist tief; viele Aspekte niederschwelliger Sprachkurse hätten – in Zusammenarbeit mit Fachleuten – überregional behandelt werden können.

(K9) Können bei mehrjährigen Projekten Lern- und Entwicklungsprozesse festgestellt werden? In den Gesuchs- und Berichtsdokumenten nennen die TR kaum Entwicklungen. In Einzelfällen werden neue Instrumente erwähnt. In den Gesprächen konnte in Erfahrung gebracht werden, dass die meisten TR in Weiterentwicklungen investieren. Die Entwicklung von Evaluationsinstrumenten kann hauptsächlich auf die Forderungen der EKA zurückgeführt werden. Einzelne TR verfolgen unabhängig davon ein Interesse, diese Entwicklung voranzutreiben. Bezogen auf die Konzepte der TR sind Entwicklungen nur schwierig zu erkennen. Die Gesuchs- und Berichtsformulare haben dazu beigetragen, dass die TR die einzelnen Kriterien reflektierten und Stellung beziehen mussten.

(K10) Wie kann die Leistungserbringung hinsichtlich der angestrebten Ziele im Schwerpunkt A optimiert werden? Vgl. Kapitel 7.

Wirkungen

(W1) Wie ist die Nachfrage zu beurteilen? Die Nachfrage ist abhängig von den demografischen Bedingungen (Ballungszentren), von der politischen Unterstützung von Kanton und Gemeinde, von der Werbung sowie von der Koordination durch die kantonalen Delegierten. Strukturbedingt fällt es dezentralen Kursen schwerer, genügend TN zu rekrutieren, da theoretisch jeder Kurs neu belegt werden muss. Die TN in zentralen nivellierten Kursen wechseln häufig in Folgekurse. Ein Teil der Kurse kann die Nachfrage nicht oder nur mit Mühe decken, mit der Gefahr, dass TN nicht in Anschlusskurse weitergeleitet werden. Auf der anderen Seite können TR die Nachfrage nicht decken, weil sie keine Mittel für einen Ausbau ihrer Angebote haben. Werbung über die öffentlichen Schulen und Ämter bewährt sich. Am stärksten wirkt jedoch die Mund-zu-Mund-Propaganda, wovon besonders etablierte TR in Ballungszentren profitieren.

(W2) Welche Wirkungen hatten die Kurse auf die Sprach- und Alltagskenntnisse der Teilnehmenden? Die Lernfortschritte der TN konnten nicht systematisch überprüft werden, weil entsprechende Instrumente fehlen. Deren Entwicklung auf Basis eines allgemeingültigen Referenzsystems ist gegenwärtiger Gegenstand der Fachdiskussion. Die Qualität der Kurse spricht dafür,

dass die TN effizient und zielgerichtet gefördert werden, wobei zentrale und dezentrale Kurse unterschiedlich fokussieren (vgl. K2).

(W3) Welche weitergehenden Wirkungen hatten die Kurse auf die Teilnehmenden? Neben der Vermittlung von Sprach- und Alltagswissen tragen die Kurse zur Persönlichkeitsentwicklung der TN bei. Im Idealfall gelingt es den Kursen, einen sich selbst erhaltenden Prozess in Gang zu setzen, der die TN dazu befähigt, Ressourcen zur Alltagsbewältigung und zur Befriedigung ihrer Grundbedürfnisse zu mobilisieren. Dies trägt nicht nur zur Integration in die Gesellschaft bei, sondern wirkt sich positiv auf das emotionale Wohlbefinden der TN aus. In diesem Sinne sind die Kurse auch gesundheitsfördernd (vgl. Brägger 2007).

(W4) Wurden die Teilnehmenden befähigt, gegebenenfalls Folgekurse bei weiteren Anbietern zu besuchen? 7.5% der TN wechseln zu einem anderen Anbieter. Aus den Angaben der TR ist jedoch nicht erkennbar, um welche Anschlusskurse es sich handelt. Die Wirkung von Kurszertifikaten für den erleichterten Zugang zu Anschlusskursen ist zu bezweifeln, solange sich diese nicht auf ein einheitliches Referenzsystem beziehen. Der erfolgreiche Anschluss an weiterführende Kurse ist jedoch vor allem in Frage gestellt, wenn sich diese nicht auf die Klientel aus niederschweligen Kursen einrichten, wenn also der Zugang durch unpassende Kurszeiten und zu lange Anfahrtswege erschwert ist, wenn die TN-Beiträge zu hoch sind oder wenn der Bildungshintergrund der TN im Unterricht nicht gebührend berücksichtigt wird. Absprachen zwischen TR und kommerziellen Anbietern bestehen kaum. Immerhin werden Letztere im Kanton Schaffhausen in das Konzept und die Koordination der Kurse einbezogen.

Auswirkungen, Lösungsbeitrag

(A1) Inwiefern setzen die Teilnehmenden die erworbenen Fähigkeiten im Alltag um? Die Umsetzung erfolgt zur Befriedigung von Grundbedürfnissen und in Situationen, mit denen die TN in ihrem Alltag konfrontiert werden. Bereits mit geringen Sprachkenntnissen kann eine Umsetzung erfolgen, meist im nahsozialen Umfeld der TN (Familie, Bekannte, Nachbarschaft; vgl. W3 und Brägger 2007).

(A2) Können sich die Teilnehmenden im Alltag sprachlich und sozial besser orientieren? Ja (vgl. W3 und Brägger 2007).

(A3) Haben die Kontakte mit der schweizerischen Bevölkerung zugenommen? Ja (vgl. W3 und Brägger 2007).

(A4) Welchen Beitrag leisten die Kurse aus Sicht der Kursleitenden und Teilnehmenden zur Integration? Aus Sicht der KL und PL stärken die Kurse das Selbstvertrauen und die Selbstständigkeit der TN. KL berichten von einzelnen TN, die den Transfer in den Alltag erfolgreich geschafft haben. Dank den Kursen nehmen TN an Aktivitäten in der Gemeinde teil. Die Kurse bieten einen Rahmen für soziale Kontakte und wirken sich positiv auf das Wohlbefinden der TN aus.

(A5) Wie sind die regionalen Konzepte zu beurteilen? Basiert die Beurteilung auf schriftlichen Konzepten, sind nur einige Kantone der Forderung der EKA nachgekommen. Mit wenigen Ausnahmen liegen die Konzepte in Form von Entwürfen vor, in denen häufig die Anforderungen der EKA ohne Differenzierung übernommen oder von anderen Kantonen kopiert wurden. In der Pra-

xis und auf strategischer Ebene hat sich allerdings dennoch einiges bewegt. Während in den einen Kantonen eine Aufbruchstimmung spürbar ist, bewegt sich in anderen Kantonen allerdings kaum etwas. Diese Unterschiede können auf verfügbare Ressourcen, auf das Knowhow, auf die lokalen Bedingungen und letztlich auf die Beteiligten zurückgeführt werden.

(A6) Welche Prozesse und Wirkungen konnten im politischen Umfeld ausgelöst werden?

Zur verlässlichen Beantwortung dieser Frage hätte das politische Umfeld direkt befragt werden müssen, was aus forschungsökonomischen und methodischen Gründen nicht möglich war. Aus Sicht der PL und der kantonalen Delegierten konnte das politische Umfeld durch die Kurse sensibilisiert werden. Die Unterstützung des Bundes wirkt als Legitimation für die Unterstützung der Kantone und Kommunen. Die Kantone gewichten die Sprachförderung aber unterschiedlich, weshalb grosszügige eigene Finanzierungskonzepte, die die vollständige Abdeckung des Bedarfs erlauben würden, kaum realistisch sind.

Gesamtbeurteilung

(G1) Wie sind die geförderten Kursangebote und die erzielten Wirkungen insgesamt zu beurteilen?

Der weit überwiegende Teil der geförderten Kurse hält den fachlichen Kriterien an Zweitsprachunterricht für MigrantInnen stand. Die erwarteten Wirkungen im Alltag (verbessertes sprachliches und soziales Orientierungsvermögen, erhöhte Kontakte mit der Schweizer Bevölkerung) sind nicht quantifizierbar. Indessen ergeben sich aus den Kursbeobachtungen, den Gesprächen mit den KursleiterInnen sowie mit den TeilnehmerInnen zahlreiche Hinweise, dass die in den unterstützten Sprachkursen erlernten Sprach- und Handlungskompetenzen für die TeilnehmerInnen eine wichtige Katalysatorfunktion zur besseren Orientierung und sicherem Verhalten im Einwanderungsland haben.

(G2) Hat sich die bisherige Förderung der Verständigung bewährt?

Bundesmittel und Programmabwicklung haben einerseits die schon vorhandenen Aktivitäten der Sprachförderung für MigrantInnen moralisch und finanziell unterstützt. Andererseits haben die Kantone Bemühungen aufgenommen und verstärkt, damit in ihrem Einflussbereich ein stimmiges und qualitativ gutes Angebot zur Verfügung steht. Sprachförderung als ein Mittel zur Integration wird in hohem Mass von den Impulsen der KursleiterInnen, den Lernfortschritten in den Kursen und der Dynamik unter den Teilnehmenden befruchtet. Allgemein hat die EKA diesem Sachverhalt wohl zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt und zu sehr Wirkung von strukturierten Antrags- und Berichtsformularen und der mit diesen verbundenen Aktivitäten erhofft.

7. Empfehlungen

Allgemeine Empfehlungen

Seit dem 1. Januar 2008 liegt die Verantwortung für die Umsetzung des Sprachförderungsprogramms des Bundes beim BFM. Der Bund wird keine einzelnen Projekte mehr unterstützen, sondern mit den Kantonen Rahmenverträge vereinbaren (BFM 2007a, 2007b). Die neuen Bestimmungen treten – nach Übergangsbestimmungen im Jahr 2008 – ab 2009 in Kraft. Künftig werden die Kantone, die bis 2009, spätestens bis 2010 Sprachförderungskonzepte erarbeitet haben müssen, die alleinigen Ansprechpartner für die Trägerschaften sein. Damit ergibt sich die Chance, bisherige dysfunktionale oder unklare und damit ineffiziente und ineffektive Festlegungen zu bereinigen und eine stimmige Arbeitsteilung zwischen Bund, Kantonen und Trägerschaften zu definieren.

- A1 Die Aufgaben in der Sprachförderung von MigrantInnen sollen funktional, am richtigen Ort und ausgestattet mit den notwendigen fachlichen Kompetenzen erledigt werden.
- A2 Mit Blick auf die vielen beteiligten Akteure (BFM, kantonale Delegierte, Trägerschaften, KursleiterInnen, weitere Fachleute, TeilnehmerInnen) ist partizipativem Vorgehen grosses Gewicht beizumessen. Aktivitäten der Datenerhebung, der Qualitätssicherung, in Kontrolle und Berichterstattung sind überdies mit Rücksicht auf vertretbare Proportionen von Aufwand und Ertrag zu planen und umzusetzen.
- A3 Überprüfungen von Leistungen und Ergebnissen sollen sich auf allen Ebenen an den je formulierten Zielsetzungen ausrichten. Allfällige Standardisierungen sollen sich aus der Praxis heraus und im fachlichen Dialog der Integrationsdelegierten und AnbieterInnen von niederschweligen Sprachkursen entwickeln. Sie müssen sich immer dem höheren Ziel der Orientierungsfähigkeit und Integration von MigrantInnen unterordnen.
- A4 Als Mass des Erfolgs sollen nicht allein ausgebuchte Kurse und erreichte Kursziele herangezogen werden, sondern auch, in welchem Mass die Zielgruppe erreicht wird.

Empfehlungen an den Bund (BFM)

- B1 Die Neuorganisation der Sprachförderung ist als Anlass zu nehmen, konzeptionelle Lücken zu füllen und Transparenz zu fördern. Teil der neuen Bestimmungen sollen sein: Rollen und Aufgaben von BFM und Kantonen (Arbeitsteilung und Schnittstellen), Finanzierungsschlüssel, Beitragsperioden, finanzierte Leistungen, Qualitätskriterien, Auszahlungsmodi.
- B2 Teil der Rahmenvereinbarungen mit den Kantonen soll ein Dokument sein, aus dem hervorgeht, wie die Qualität sowie die erwarteten Ergebnisse der mit Bundesmitteln unterstützten Kurse gewährleistet werden. Entsprechende Massnahmen sollen sich an Standards der Community ausrichten, aber auch in einem ausgewogenen Verhältnis von Aufwand und Ertrag stehen (s. A3).
- B3 Grundsätzlich soll das BFM im Rahmen von Leistungsvereinbarungen mit den kantonalen Delegierten nur Daten einfordern, die für die Beurteilung der kantonalen Umsetzung der

Sprachförderung oder für die Planung und Steuerung des Programms notwendig sind. Die allfällige Einschätzung der Kurs- und Ergebnisqualität soll im Rahmen von Ad hoc-Evaluationen erfolgen.

- B4 Das BFM soll Bestrebungen zur Erarbeitung eines Sprachportfolios für MigrantInnen unterstützen, ebenso die Forschung und Entwicklung von Instrumenten für die Lernfortschrittskontrolle (Katalog von Kurszielen auf den verschiedenen GER-Niveaus als »Kann...« - Formulierungen, ergänzt mit handlungsorientierten Übungen und Vorschlägen für die Lernfortschrittskontrolle). Bezüglich Lernfortschrittskontrollen und Kursevaluation soll der Bund in Zusammenarbeit mit Fachleuten Empfehlungen erarbeiten.
- B5 Unterstützung und Dienstleistungen des BFM an die Kantone und letztlich die Trägerschaften sind hilfreich in allen Feldern, in denen die Kantone nicht die kritische Masse erreichen oder wo Doppelspurigkeiten und Ineffizienz reduziert werden können: Initiativen für Weiterbildung, Fachtagungen, Förderung der Vernetzung, Entwicklung von Arbeitsinstrumenten, Zugang zu Expertise, aufbereitete Fachliteratur usw. Empfehlenswert sind dabei enge Kontakte mit der Schweizerischen Konferenz der Fachstellen Integration und externen ExpertInnen im Feld niederschwellige Sprachförderung.
- B6 Das BFM definiert den GER als gemeinsames Referenzsystem für alle von ihm mitfinanzierten Kurse. Er unterstützt Massnahmen (Information, Schulung, Fachaustausch), die seiner Verbreitung und sicheren Anwendung dienen
- B7 Das BFM prüft die Möglichkeit, aus Sprachförderungsmitteln eine (allenfalls befristete) landesweit aktive, einer kantonalen Integrationsstelle angegliederte Fachstelle im Bereich niederschwellige Sprachkurse zu finanzieren.
- B8 Wie bisher sollen Kurse zur Alphabetisierung sowie Sprachkurse bis zum GER-Niveau A2 gefördert werden, wobei die Bezeichnung der Zielgruppen offen formuliert sein und sich an den Sprachkenntnissen der MigrantInnen orientieren soll. Die Finanzierung von Kursen auf dem GER Niveau B1 ist ganz den Kantonen und Gemeinden zu überlassen, damit eine Konzentration der Bundesmittel für den Einstieg ins Sprachlernen gewährleistet ist.
- B9 Die vierjährigen Schwerpunktprogramme sind aufrechtzuerhalten. Um Ergebnisse allfälliger künftiger Evaluationen für Anpassungen an folgenden Programmen optimal zu nutzen, sind die Abschlusstermine von Programm und Evaluation um zwei Jahre auseinander zu halten.

Empfehlungen an die Kantone

Das Vorgehen der Kantone entspricht in vielen Fällen dem pragmatischen Vorgehen vor acht Jahren auf Bundesebene. Mit der Neuregelung bietet sich die Chance, aus diesen Erfahrungen zu lernen. Das Erstellen von kantonalen Konzepten ist dafür unumgänglich, um die Steuerung auf lokaler Ebene nach expliziten Überlegungen und transparent durchzuführen. Im Unterschied zum Bund sind die Kantone näher bei der Praxis, wodurch sich andere Möglichkeiten bieten. Ziel

soll sein, mit einer stimmigen Zahl von Trägerschaften zusammen den Bedarf abzudecken und dabei Professionalität und institutionelle Stabilität zu erhalten.

- K1 Die Sprachförderungskonzepte der Kantone sind jeweils separater Teil eines umfassenderen Integrationskonzeptes bzw. Bildungskonzeptes mit besonderer Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse. Sprachförderung von MigrantInnen ist Erwachsenenbildung und soll fachlich der Verantwortung der Bildungsdirektionen bzw. Erziehungsdepartemente unterstellt sein.
- K2 Für deren Erarbeitung (vor allem in der Ausarbeitung der später geltenden konkreten Regelungen), für die periodische Überprüfung und Anpassungen empfehlen wir den partizipativen Ansatz (Einbezug der TR und ausgewählter KL).
- K3 Das Sprachförderungskonzept soll auf einer Analyse der lokalen Bedingungen basieren. Eine Analyse umfasst die räumlich-sozialen Besonderheiten der Region (Kanton), das bestehende Angebot an Sprachkursen der lokalen TR ebenso wie Lücken, die politische Strategie und bisherige positive und negative Erfahrungen.
- K4 Es sollen sowohl die Niveaus A1 und A2 wie auch B1 konzeptionell gefasst werden. Durch die kohärente Vernetzung von dezentralen und zentralen Angeboten sollen den TN optimale Zugänge zu den niederschweligen Sprachkursen gesichert werden.
- K5 Sinnvoll ist es, wenn die kantonalen und städtischen Delegierten sich mittelfristig über ein einheitliches Vorgehen zur Überprüfung des Lernfortschritts verständigen.
- K6 Kantonsübergreifende Vergleiche sollen sich an wenigen Indikatoren ausrichten, die im Rahmen der Konferenz der kantonalen Fachstellen erarbeitet und zur Anwendung empfohlen werden. Hierzu kann auf bereits vorliegende Arbeiten zurückgegriffen werden.
- K7 Der professionelle Beitrag der KL soll auch durch angemessene Entlohnung und Entschädigung der Wegzeiten gefördert und wertgeschätzt werden. Bei der Entlohnung sind sowohl formelle Qualifikationen wie Erfahrung gebührend zu berücksichtigen.
- K8 GER als Referenz: Für Inhalt und Methodik der Kurse, sowie für Lernfortschrittskontrolle steht mit dem GER und einschlägiger Fachliteratur ein Referenzsystem zur Verfügung, das für alle Kurse gelten soll.
- K9 Kantone, deren Angebot an niederschweligen Sprachkursen von mehreren Trägerschaften gemeinsam gewährleistet wird, entwickeln einen Finanzierungsmodus, der allen Beteiligten gleiche Rahmenbedingungen zur Produktion der Kurse sichert (z.B. Sockelbetrag für Leitung, leistungsabhängiger Anteil an Normkosten von Administration und Kurskosten). Alternativ dazu empfehlen wir Modelle der Subjektfinanzierung zu entwickeln und praktisch zu testen.
- K10 Auf standardisierte Tests und Kurszertifikate ist so lange zu verzichten, bis Instrumente der Lernfortschrittskontrolle auf Basis eines Referenzsystems zur Verfügung stehen (Sprachportfolio für MigrantInnen).
- K11 Werden obligatorische Tests eingeführt, empfehlen wir, diese nach ausgewählten Handlungskompetenzen des Sprachportfolios für Migrantinnen auszurichten (GER).

Empfehlungen an die Trägerschaften

- T1 Die Trägerschaften sollen sich an der Erarbeitung, Überarbeitung und Anpassung des jeweiligen kantonalen Konzeptes beteiligen.
- T2 Trägerschaften sollen eigene schriftliche Konzepte verfassen, die die im kantonalen Konzept nicht berührten Aspekte beinhalten. Sie sollen implizites Handeln explizit machen, die der Rollenklärung dienen, Kontinuität beim Wechsel der PL und von KL gewährleisten, die Verbindlichkeit und eine einheitliche Handhabung der Sprachförderung maximieren, die Einarbeitung neuen Personals erleichtern und Aussenstehenden Transparenz vermitteln.
- T3 Kleine TR mit nur einer oder zwei KL sollen ihr Konzept mindestens durch eine externe Fachperson prüfen lassen oder die Zusammenarbeit mit anderen TR suchen.
- T4 KL sind in die Verfassung von Konzepten sowie die Planung und Weiterentwicklung des Angebotes gebührend einzubeziehen (auch mit Blick auf die Bedeutung von Wertschätzung), so dass das vorhandene Knowhow abgerufen werden kann und Verbindlichkeit resultiert.
- T5 Anstellungsprofile und Anstellungsbedingungen für die KL sollen in Hinblick auf einen quantitativen und qualitativen Ausbau der Sprachkurseangebote erstellt werden. Sie sollen zur Erhöhung des Status der KL und zur Qualitätssicherung beitragen.
- T6 Für die Qualitätssicherung empfehlen wir, den Austausch unter den KL durch feste Gefässe und Visitationen zu fördern und den zeitlichen Aufwand dafür zu entschädigen.
- T7 Um die zweckmässige Art und das vernünftige Mass von Qualitätssicherung und Evaluation auszuloten, empfehlen wir die Konsultation von Fachleuten.