



Referenz/Aktenzeichen: H511-0225
Datum/Unser Zeichen: 15. Juni 2009/Bbm

Information des Bundesamts für Migration zu aktuellen Entwicklungen im Bereich der Sprachförderung und der Sprachkompetenznachweise der Migrantinnen und Migranten (Bundesratsauftrag "Rahmenkonzept Sprachförderung")

Sprachförderung als Bestandteil der Integrationsförderung: Die Förderung der Integration von Migrantinnen und Migranten ist ein Legislaturziel des Bundesrates. Es gibt einen breiten Konsens darüber, dass der Sprachkenntnis eine Schlüsselfunktion bei der Integration zukommt. Sprachkompetenzen stellen dabei kein Integrationsziel per se dar, aber sie sind in der Regel eine unabdingbare Voraussetzung für die berufliche und soziale Integration von Migrantinnen und Migranten. Das Bundesamt für Migration (BFM) unterstützt im Rahmen der Integrationsförderung des Bundes die Kantone bei der Sprachförderung.

Die Erfolgsfaktoren des so genannt gesteuerten Erlernens einer Sprache, das heisst des gezielten und systematischen Lernens der Sprache (z.B. Sprachkurse), wurden in verschiedenen Studien untersucht. Den Resultaten ist gemeinsam, dass sowohl die persönlichen Voraussetzungen der Lernenden sowie auch die strukturellen Rahmenbedingungen Schlüsselfaktoren für den Spracherwerb darstellen. Dem BFM ist es deshalb ein Anliegen, einen Beitrag zur Verbesserung der Rahmenbedingungen des gesteuerten Spracherwerbs zu leisten, mit dem Ziel, dass landesweit eine qualitativ gute und zieladäquate Sprachförderung gewährleistet wird.

Überprüfung der Kommunikationskompetenzen von Zugewanderten: Das neue Ausländergesetz, welches am 1. Januar 2008 in Kraft getreten ist, nennt Integration explizit als ein Kriterium im Rahmen der Ermessensentscheide der zuständigen Behörden. Die Integrationsverordnung (VIntA) konkretisiert diese Bestimmungen. Artikel 4 nennt neben dem Erlernen der Landessprache folgende Kriterien zur Bestimmung der Integration einer Person: die Respektierung der rechtsstaatlichen Ordnung und der Werte der Bundesverfassung, die Auseinandersetzung mit den Lebensbedingungen und den Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung.

Ausgereifte, an das Lernen einer Zweitsprache angepasste Instrumente zum Einschätzen von Sprachkompetenzen existieren für die Schweiz zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht. Die Festlegung von Sprachkompetenzen als ein Kriterium der Integration im Ausländer- und Bürgerrecht hat dazu geführt, dass zunehmend der Besuch von Sprachkursen und das Bestehen von Sprachtests gefordert wird, um eine Aufenthalts- oder eine Niederlassungsbewilligung zu erhalten oder um eingebürgert zu werden. Die Nachfrage nach zuverlässigen Beurteilungsinstrumenten seitens der Bildungsinstitute sowie der Kantons- und Gemeindebehörden ist daher gross. Migrationsämter und Einbürgerungsbehörden möchten bei ihren Verfahren gute und vergleichbare Instrumente anwenden. Dabei ist die Vorstellung weit verbreitet, mit bestehenden Tests würden die für einen sprachlichen Nachweis erforderlichen Instrumente vorliegen. Die Grenzen der vorliegenden Testverfahren werden dabei wenig beachtet. Die bestehenden Tests sind mit einer anderen Zweckbestimmung (u.a. Test von Fremdsprachen für touristische Zwecke und nicht für das Lernen einer Zweitsprache) entwickelt worden. Sie sind daher wenig geeignet, die spezifischen kommunikativen Kompetenzen von Migrantinnen und Migranten, die hier leben und arbeiten, zu prüfen. Bestehende Sprachtests richten sich in der Regel an Personen mit einem klassischen mitteleuropäischen Bildungshin-

tergrund. Die kommunikativen Kompetenzen von Personen mit wenig Schulbildung lassen sich durch die bestehenden Testverfahren schlecht erfassen.

Bundesratsauftrag an das BFM zur Entwicklung eines Rahmenkonzepts Sprachförderung: Dem BFM wurde vom Bundesrat die Federführung zur Entwicklung eines Rahmenkonzepts für die Sprachförderung der Migrantinnen und Migranten in der Schweiz übertragen (Bericht Integrationsmassnahmen vom 22. August 2007). Ziel des Rahmenkonzepts ist es, die Koordination zwischen den Ämtern, dem Bund und den Kantonen zu verbessern und Standards in den Bereichen Sprachförderung und Spracheinschätzung festzulegen. Zu prüfen ist auch, wie und in welchen Bereichen diese entwickelten Standards auf die Angebote angewendet werden, welche vom Bund subventioniert werden. Die Standards können auch als Empfehlung für kantonale und kommunale Behörden sowie für weitere Institutionen dienen.

Standards für Sprachkompetenzen gehen der Entwicklung von Standards für Kompetenznachweise vor: Bevor entsprechende Beurteilungsinstrumente zum Sprachkompetenznachweis (Test o.ä.) entwickelt werden können, sind im Rahmen des Sprachförderungskonzepts die zu erreichenden Kompetenzen zu beschreiben. Dies wiederum hängt von den Lerninhalten ab (Rahmencurriculum). Mit anderen Worten: Zuerst ist eine Referenzgrösse für die Beurteilungsinstrumente zu schaffen, die qualitative Vergleiche ermöglicht. Erst nachdem ein Rahmencurriculum entwickelt worden ist, können adäquate Instrumente für die Überprüfung der Kommunikationskompetenz geschaffen werden.

Breit abgestützte Projektorganisation – Einbezug bestehender Instrumente: Die Arbeiten am Rahmenkonzept Sprachförderung für Migrantinnen und Migranten erfolgen im Rahmen einer breit zusammengesetzten Arbeitsgruppe unter der Federführung des BFM, in welcher die betroffenen Stellen der Bundesverwaltung, der Kantone und Gemeinden sowie private Institutionen vertreten sind. Die fachlichen Arbeiten stützen sich auf einen Auftrag an das Institut für Mehrsprachigkeit der Universität Fribourg und ziehen weitere fachliche Kreise mit ein. Das Institut für Mehrsprachigkeit erarbeitet derzeit ein „Rahmencurriculum für Sprachlernangebote für Migrantinnen und Migranten (Erwachsene und junge Erwachsene)“ sowie ein „Konzept für die Beurteilung und den Nachweis vorhandener Sprachkompetenzen“.

Die Arbeiten am Rahmenkonzept basieren auf einer breiten Bestandesaufnahme bestehender Standards und Instrumente. Nach Möglichkeit soll diesen Rechnung getragen werden.

Rahmenkonzept Sprachförderung – Teilprojekte: Im Rahmen des Gesamtprojekts "Rahmenkonzept Sprachförderung" werden Entwicklungsaufträge für Qualitätsstandards in folgenden Bereichen erteilt:

- *Standards für die Ziele, Inhalte von Kursangeboten* und Methoden (Rahmencurriculum). Der Gemeinsame Europäische Referenzrahmen für Sprachen des Europarates (GER) bildet die Grundlage für die curricularen Richtlinien;
- *Standards für Anbieter von Sprachlernangeboten* (Infrastruktur; Qualifikation der Lehrpersonen);
- *Standards für den Sprachkompetenznachweis*, hierzu gehören Tests bzw. Assessmentverfahren.

Zeitplan der Arbeiten am Rahmenkonzept Sprachförderung: Eine erste Fassung des „Rahmencurriculums für Sprachlernangebote für Migrantinnen und Migranten“ liegt im Juli 2009 vor. Dieses Rahmencurriculum zur Sprachförderung der Zweitsprache wird die schweizerischen Verhältnisse berücksichtigen. Es soll unter anderem auch ermöglichen, Standards für Überprüfungsziele sowie gestützt darauf geeignete Standards für Sprachkompetenznachweise festzulegen. Ein Folgeauftrag zur Erarbeitung eines Sprachportfolios für Migrantinnen und Migranten in der Schweiz ist für das 3. Quartal 2009 vorgesehen. Die Erarbeitung von Standards für Anbieter von Sprachlernangeboten wird im Nachgang dieser Arbeiten geprüft (ab 2010). Die Arbeiten an allen Teilprojekten werden voraussichtlich im Jahr 2011 abgeschlossen sein.

Bestehende Regelungen und Empfehlungen des BFM:

Die Arbeiten an den verschiedenen Teilprojekten zum Rahmenkonzept Sprachförderung für Migrantinnen und Migranten beanspruchen Zeit. Im Lichte der Aktualität der Thematik sowie laufender Arbeiten in ähnlichen Bereichen auf Kantonsebene ruft das BFM die bestehenden Regelungen in Erinnerung und gibt im Sinne einer Übergangslösung und bis zum Vorliegen des ausgearbeiteten Rahmenkonzepts Sprachförderung folgende Empfehlungen ab:

Unterscheidung zwischen Förder- und Überprüfungszielen: Die Bestimmungen bezüglich verlangter Sprachkompetenz sollen angemessen bleiben. Dabei ist zwischen Förderzielen und Überprüfungszielen zu unterscheiden.

Überprüfungsziele stellen Mindeststandards dar. Sie sind für eine pragmatische Anwendung im Rahmen von ausländer- und bürgerrechtlichen Entscheiden geeignet und tragen den unterschiedlichen Voraussetzungen der Gesuchstellenden und Entscheidungssituationen Rechnung. Namentlich soll eine Überbewertung der Sprachkompetenz gegenüber anderen Qualifikationen, die für Wirtschaft und Gesellschaft notwendig sind, vermieden werden.

Im Bereich der Förderung sind demgegenüber weiter gesteckte Ziele zu formulieren, welche der jeweiligen Anforderung und den Bedürfnissen der Einzelpersonen (z.B. Berufslehre, Universitätsstudium, Kinderbetreuung, gesellschaftliches Engagement u.a.m.) entsprechen. Aus der Sicht des Förderns und im Sinne des kontinuierlichen Lernens ist daher eine Orientierung an Überprüfungszielen zu vermeiden. Entsprechend sind die ausländer- und bürgerrechtlichen Überprüfungsziele (Sprachkompetenznachweise) von den Zielen im Rahmen der Förderung des Zweitspracherwerbes zu unterscheiden.

Beurteilung von Kompetenzprofilen anstelle von Kompetenzniveaus: Bei der Überprüfung von Sprachkompetenzen ist zwischen den vier Kompetenzbereichen Sprechen, Hörverstehen, Lesen und Schreiben zu unterscheiden. In Anbetracht der unterschiedlichen Voraussetzungen der Kandidatinnen und Kandidaten sowie der realen kommunikativen Erfordernisse ist es wichtig, dass Erwartungen in Form von Sprachkompetenzprofilen formuliert und entsprechend überprüft werden. Es macht in der Regel wenig Sinn, über die verschiedenen Kompetenzbereiche (Sprechen, Hörverstehen, Lesen, Schreiben) hinweg ein einheitliches Niveau zu verlangen. Nach den Empfehlungen des Europarats sollten die Anforderungen für Lesen und Schreiben mindestens eine Stufe tiefer sein als beim Sprechen und Hörverstehen. Das Zusammenspiel von Dialekt und Standardsprache spielt in weiten Teilen der Schweiz eine wichtige Rolle. Dem ist angemessen Rechnung zu tragen. Dialektkenntnisse sollen gewürdigt und standardsprachliche Kenntnisse nicht übergewichtet werden, zumal Dialektkenntnisse oft von einer beachtlichen Integrationsleistung zeugen. Aus diesen Gründen empfiehlt das BFM generell, die Überprüfung der mündlichen Kommunikationskompetenz gegenüber schriftlichen Kenntnissen vorzuziehen sowie Überprüfungsformate zu wählen, die der unterschiedlichen Voraussetzungen der Kandidierenden gerecht werden. Zur Zeit werden alternative Instrumente zur Erfassung der Sprachkompetenzen entwickelt, wel-

che mit den laufenden Arbeiten zum Rahmenkonzept Sprachförderung koordiniert werden.

Beurteilung der sprachlichen Kommunikationsfähigkeit im ausländerrechtlichen Bereich: Generell wird empfohlen, bei der Beurteilung von Sprachkompetenz der Überprüfung der mündlichen Kommunikationskompetenz Vorrang einzuräumen. Bezüglich der Prüfungsverfahren bieten die bestehenden Grundlagen zur Beurteilung der sprachlichen Kommunikationsfähigkeit im bürgerrechtlichen Bereich eine Übergangslösung (s.u.).

Die geltenden ausländerrechtlichen Bestimmungen legen für einige Entscheide, nach welchen die Integration der betreffenden Personen zu berücksichtigen ist, bestimmte sprachliche Kompetenzen fest.

- Gemäss Art. 62 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) wird für eine *frühzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung* mindestens ein Niveau A2 gemäss dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen (GER) verlangt. Die aktuellen Weisungen des BFM (Weisung IV, Anhang 1; Weisung I Ziffer 3.4.3.4.2) präzisieren diese Verordnungsbestimmung dahingehend, dass sie den zuständigen Behörden empfehlen, diese Sprachkenntnisse mit dem Vorliegen eines Zertifikats oder durch einen äquivalenten Nachweis einer anerkannten Prüfungsstelle nachweisen zu lassen.
- Art. 7 der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) legt zudem fest, dass Personen, die eine *Betreuungs- oder Lehrtätigkeit* ausüben (Religiöse Betreuungspersonen oder Lehrkräfte für heimatliche Sprache und Kultur) über Kenntnisse der am Arbeitsort gesprochenen Sprache auf dem GER Sprachniveau B1 verfügen müssen.
- Gemäss den Weisungen des BFM (I/5.6.4.1.2.) soll bei der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung aufgrund eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls ein GER Sprachniveau A1 massgebend sein.

Beurteilung der sprachlichen Kommunikationsfähigkeit im bürgerrechtlichen Bereich:

Im Bürgerrechtsbereich empfiehlt das BFM im Sinne einer Übergangslösung den zuständigen Behörden und Gremien auf die Grundlage von Prof. Günther Schneider et. al.¹ abzustellen. Das darin enthaltene Sprachkompetenzprofil basiert auf dem GER und dem Europäischen Sprachportfolio (ESP). Für die Frage der Einbürgerungsvoraussetzung wird ein Überprüfungsprofil für die mündlichen Kompetenzen (Sprechen, Hörverstehen) im Bereich von B1.1 bis A2.1 als sinnvoll bezeichnet. Die Prüfung von schriftlichen Kompetenzen (Lesen, Schreiben) wird generell nicht empfohlen. Indes wird vorgeschlagen, dass im Falle einer Prüfung schriftlicher Kompetenzen die zuständigen Behörden sich an A2.2 für Lesen und an A2.1 für Schreiben orientieren.²

¹ Schneider, Günther et. al. Rahmenkonzept für den Nachweis der sprachlichen Kommunikationsfähigkeit im Hinblick auf die Einbürgerung. Kurzbericht erstellt im Auftrag der Eidgenössischen Ausländerkommission EKA, Februar 2006. http://www.ekm.admin.ch/fr/documentation/doku/kurzbericht_rahmenkonzept.pdf

² Siehe Schneider, G. et al. (2006), Anhang D, Sprachkompetenzprofil "Einstieg in die selbständige Sprachverwendung", S. 35.