Stadt Zürich
Stadtentwicklung

Stadt Zürich
Stadtentwicklung
Integrationsförderung

Bäckerstrasse 7, 8004 Zürich
Postadresse: Postfach, 8022 Zürich
Tel. 044 412 37 37
Fax 044 412 37 42
www.stadt-zuerich.ch/integration

030/allg/spt/arg

27. November 2008 / Christof Meier

Integration, Aufenthaltsrecht und der Nachweis von Sprachkenntnissen

Fakten und Argumentationen

Ein Arbeitspapier der Integrationsförderung der Stadt Zürich

Bei Entscheidungen zur Erteilung einer Niederlassungsbewilligung oder des Bürgerrechts wird vermehrt der Nachweis von Sprachkenntnissen eingefordert. Dabei wird vielfach davon ausgegangen, dass mit dem Europäischen Referenzrahmen ein geeigneter «Kriterienkatalog» zur Verfügung steht.

In diesem Arbeitspapier macht die Integrationsförderung der Stadt Zürich darauf aufmerksam, dass diese Annahme falsch ist: Es fehlt ein auf die Situation von Migrantinnen und Migranten angepasster Referenzrahmen und es fehlt an Tests, die insbesondere auf die mündlichen Sprachkompetenzen abstützen.

Dadurch können sich insbesondere für bildungsschwache Migrantinnen und Migranten unnötige Benachteilungen oder gar Diskriminierungen ergeben.

1: Ausgangslage / Vorbemerkungen

Die Integration eines einzelnen Menschen umfasst verschiedenste Dimensionen. Sie kann kaum umfassend definiert werden und ist letztlich nicht messbar. Dies bedeutet unter anderem, dass Integration objektiv meist weder nachgewiesen noch widerlegt werden kann.

In den letzten Jahren ist Integration aber auch zu einem gesetzlichen Begriff geworden, der bei ausländerrechtlichen bzw. bürgerrechtlichen Einzelentscheidungen zu berücksichtigen ist. Daraus ergibt sich eine Problematik, die in aktuellen Diskussionen unter anderem dadurch gelöst wird, dass dem Nachweis von ausreichenden Sprachkenntnissen ein sehr hohes Gewicht eingeräumt wird.

Dabei wird in der Regel davon ausgegangen, dass mit dem Sprachenportfolio des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen GER ein objektiver und zweckmässiger «Kriterienkatalog» zur Verfügung steht. Der Nachweis vorhandener Sprachkompetenzen, so vielfach die damit verbundene Annahme, muss also nicht auf der subjektiven Einschätzung einer Kurslehrkraft oder eines nicht professionellen Gesprächspartners abstützen, sondern kann auf der Basis eines international anerkannten Testverfahrens erfolgen.

Diese Annahmen sind falsch und greifen zu kurz. Dies deshalb, da die dazu notwendigen Voraussetzungen (noch) nicht gegeben sind. Auf diesen Sachverhalt möchte die Integrationsförderung der Stadt Zürich mit diesem Arbeitspapier hinweisen. Sie stützt sich dabei auf Aussagen verschiedenster Fachkreise (Bundesstellen, Forschungsarbeiten, Expertengremien, etc.), die in einem erweiterten «internen Papier» zusammengestellt wurden.

Die Integrationsförderung der Stadt Zürich spricht sich damit nicht grundsätzlich gegen die Berücksichtigung von Sprachkenntnissen bei aufenthaltsrechtlichen Entscheidungen (vorzeitige oder ordentliche Niederlassungsbewilligungen, Bürgerrechtserteilungen, Härtefall-

regelungen, etc.) aus. Sie möchte aber verhindern helfen, dass die Anwendung unzureichender Kriterien dazu führt, dass an sich «ausreichend integrierte» Personen benachteiligt oder gar diskriminiert werden.

Für viele Gesuchsstellende wird die Anwendung des vorhandenen Referenzrahmens nicht zu Problemen führen. Sie werden aufgrund der zur Verfügung stehenden Zeit und ihrer Bildungserfahrung die Anforderungen erfüllen und den geforderten Sprachnachweis erbringen können.

Schwierig und letztlich ungerecht wird es aber für Personen (je nach Bewilligung sind v.a. Drittstaatangehörige betroffen), die nur über eine geringe, eine sehr schlechte und/oder eine lange zurückliegende Schulerfahrung verfügen. Sie sind oft die «schwächsten» Mitglieder unserer Gesellschaft, aber sie gehören dazu, und auch sie haben ein Anrecht auf realistische Anforderungen für einen verbesserten Aufenthaltsstatus oder das – nicht an kognitive Kompetenzen gekoppelte – Schweizerische Bürgerrecht.

2: Der bestehende Referenzrahmen ist nicht geeignet

Der Gemeinsame Europäische Referenzrahmen GER wurde entwickelt, um innerhalb Europas eine gemeinsame Grundlage für das Erlernen von Fremdsprachen zu haben. Er ist fundiert und hat sich in der Praxis weitgehend bewährt. Doch er hat eine berufliche (und touristische) Ausrichtung und ist für das Erlernen und Überprüfen der vor Ort gesprochenen Sprache nur bedingt geeignet.

Migrantinnen und Migranten haben in ihrem Gastland andere Sprachverwendungsbedürfnisse als nicht im Sprachgebiet Lebende und müssen sowohl privat als auch beruflich andere Kommunikationssituationen bewältigen. Begrifflich wird deshalb zwischen «Deutsch als Fremdsprache» (nicht im deutschsprachigen Gebiet erlerntes Deutsch) und «Deutsch als Zweitsprache» (im deutschsprachigen Gebiet erlerntes Deutsch) unterschieden.

Diese Unterschiedlichkeit sehen auch die für den Referenzrahmen zuständigen Institutionen. So schrieben z.B. der Europarat und die „Association of Language Testers in Europe ALTE" im Jahre 2007: «It is planned to promote the development of models of European Language Portfolio for adult migrants, such as models already produced and validated by the Council of Europe for migrants learning the language of the host country.» Dazu die Anmerkung, dass ein für MigrantInnen angepasstes Sprachportfolio «Englisch» bereits entwickelt und durch den Council of Europe genehmigt wurde.

Ein Sprachportfolio für MigrantInnen ist einerseits notwendig als Grundlage für die Durchführung des Sprachunterrichts (Lernziele, Lernzielüberprüfungen) und andererseits als Grundlage für die Erarbeitung von «Tests», mit denen bestehende Sprachkompetenzen auf einem vordefinierten bzw. eingeforderten Niveau nachgewiesen werden können.

In Fachkreisen ist es unbestritten, dass heute noch kein Sprachportfolio besteht, das für MigrantInnen im deutschen Sprachgebiet geeignet ist und erst recht keines, das den Besonderheiten des deutschschweizerischen Sprachgebiets mit seinem Nebeneinander von Mundart und Standardsprache (Diglossie) angepasst ist.

Ein für die Deutschschweiz geeignetes Sprachportfolio ist nötig. Es muss auf einer nationalen Ebene entwickelt werden. Dies wird auch der Fall sein. Denn gemäss Auskunft des Bundesamts für Migration vom Oktober 2008 wird dieses «… ein Rahmencurriculum für Deutsch, Französich und Italienisch als Zweitsprache ausarbeiten lassen sowie ein Sprachportfolio für MigrantInnen. In diesem Rahmen wird auch ein Konzept für den Nach-

weis bestehender Sprachkompetenzen erarbeitet. Die Auftragsvergabe ist für vor Ende 2008 geplant.»

Dadurch zeichnet es sich ab, dass frühestens etwa 2011 anerkannte Instrumente vorliegen werden, mit denen von MigrantInnen der Nachweis ihrer Sprachkompetenzen aufenthaltsrechtlich verbindlich eingefordert werden könnte.

Dazu ist anzumerken, dass die Anwendung des bestehenden Referenzrahmens in der Sprache «Deutsch» natürlich möglich ist und dass entsprechende Zertifkate die Sprachkompetenzen der jeweiligen Personen ausreichend gut belegen. Aber es gibt eben auch Frauen und Männer, denen es trotz genügender Integration und trotz für die Behauptung im Alltag ausreichender Sprachkompetenzen nicht möglich sein wird, diesen Nachweis zu erbringen. Sie werden dadurch strukturell benachteiligt.

3: Es geht insbesondere um mündliche Sprachkompetenzen

Die Europäischen Sprachportfolios definieren prinzipiell sechs verschiedene Kompetenzniveaus (A1, A2, B1, B2, C1 und C2) und formulieren dazu jeweils die erwarteten Anforderungen in verschiedenen Kompetenzbereichen. Das «Milestone European Language Portfolio» für Englisch unterscheidet beispielsweise konsequent zwischen Fähigkeiten in den fünf Bereichen Hören, Lesen, mündliche Interaktion (spoken interaction => +/- Gespräche führen), mündliche Produktion (spoken production => +/- Erzählen) und Schreiben.

Dadurch wird der Tatsache Rechnung getragen, dass der Gebrauch einer Sprache in unterschiedlichen Situationen erfolgt und dass die Sprachkompetenzen vieler Menschen nicht in allen Bereichen gleich gut sind. Diese Differenzierung gilt es nach Ansicht von Fachkreisen auch zu berücksichtigen, wenn mit einem Sprachstandsnachweis die Integration überprüft wird. Dabei ist unbestritten, dass die mündlichen Kompetenzen viel relevanter sind als die schriftlichen. Dies gilt sowohl bezüglich der erwarteten Sprachverwendung als auch bezüglich der möglichen Überprüfung.

So halten beispielsweise Schneider u.a. vom Lern- und Forschungszentrum der Universität Fribourg in ihrem Rahmenkonzept für den Nachweis der sprachlichen Kommunikationsfähigkeit im Hinblick auf die Einbürgerung Folgendes fest: «Lernziele für Sprachkurse im Migrationsbereich können und sollen sich sowohl auf die Mündlichkeit als auch auf die Schriftlichkeit beziehen und insofern umfassend sein (sinnvolle Curricula, Lernanreize). Überprüfungen dagegen müssen realistisch sein: Unter den BewerberInnen sind Akademiker ebenso wie schriftunkundige Menschen sowie solche, deren Spracherwerb in sprachsystembezogenen Bereichen „blockiert“ ist, so dass der Schriftspracherwerb auch bei grossen Anstrengungen höchstens partiell gelingt.»

Bei der Festlegung von Sprachlernzielen sowie von aufenthaltsrechtlich erforderlichen Kompetenzniveaus erscheint es zudem zweckmässig, zumindest die tieferen Niveaus zusätzlich aufzuteilen, also von A1.1, A1.2, A2.1, A2.2 und B1.1 auszugehen. Dabei könnten sich die Anforderungen für das Hören und Sprechen in etwa auf der Höhe von A2.2 und B1.1 bewegen. Es bräuchte aber Ausnahmeregelungen und vor allem auch eine Berücksichtigung von Mundartkompetenzen.

Die Anforderungen für das Schreiben sind klar tiefer anzusetzen. Die Integrationsförderung der Stadt Zürich ist diesbezüglich der Ansicht, dass auf deren Überprüfung nicht nur in «Härtefällen» verzichtet werden sollte, sondern generell. Denn andernfalls ist die Gefahr zu gross, dass nicht mehr die für die Integration relevanten Kompetenzen gemessen werden, sondern die Bildungserfahrung oder die kognitiven Fähigkeiten. Minimal sollte eine

unkomplizierte Dispensation jeweils dann möglich sein, wenn die Anforderungen an die schriftlichen Kompetenzen nicht bzw. nicht mehr erreicht werden können.

Allgemein gilt, dass durch schriftliche Tests nur ungenügend herausgefunden werden kann, ob und wie gut sich jemand im Alltag mündlich verständigen kann. In diesem Zusammenhang kann auch erwähnt werden, dass gemäss der Stiftung für Alphabetisierung und Grundausbildung in der Schweiz etwa 500'000 Menschen nur ungenügend lesen und schreiben können und dass es sich dabei vorwiegend um Personen handelt, die hier zur Schule gingen.

Damit ist nicht gemeint, dass schriftliche Sprachkompetenzen nicht bedeutsam sind. Sie sollen gelernt und können – im Sinne von Lernzielen – auch eingefordert werden. Aber sie sollen nicht darüber entscheiden, ob jemand mit einem gesicherten Aufenthaltsstatus in der Schweiz leben oder Schweizer Bürger werden kann.

Die objektive Überprüfung mündlicher Sprachkompetenzen ist bezüglich Validität, Reliabilität und Fairness «schwieriger» als das Testen der schriftlichen Kompetenzen. Es werden spezifische Instrumente benötigt, die erst bedingt zur Verfügung stehen und insbesondere im Bereiche Deutsch als Zweitsprache erst entwickelt und eingeführt werden müssen. Für die Alltagsintegration ist beispielsweise die Verständlichkeit viel relevanter als die sprachliche Korrektheit, welche für MigrantInnen mit langjähriger informeller bzw. ungesteuerter Sprachlernerfahrung eine oft kaum überwindbare Hürde darstellt.

Während sich durch die Anwendung schriftlicher Tests für einige MigrantInnen keine eigentlichen Probleme ergeben (sie sind in der Lage, die Anforderungen zu erfüllen), kann dies für andere eine unnötige und gar diskriminierende Erschwernis bedeuten.

4: Weitere Anmerkungen

_ Europarat und ALTE haben 2005 auf die Problematik von Sprachtests im Zusammenhang mit Einbürgerungen hingewiesen. Sie haben Tests dafür als wenig geeignet bezeichnet. Für den Fall, dass dennoch Tests durchgeführt werden, verweisen Europarat und ALTE auf die damit verbundene hohe ethische Verantwortung.

_ Bei der Einführung eines obligatorischen Sprachstandsnachweises ist darauf zu achten, dass sich Bildungsinstitutionen nach wie vor auf ihren didaktisch-pädagogischen Auftrag beschränken können und nicht ausländerrechtlich «instrumentalisiert» werden.

_ Die aktuelle Sprachförderung orientiert sich mangels Alternativen am bestehenden Referenzrahmen. Sie kann aber den Unterrichtserfolg nicht mit anerkannten Prüfungen belegen, sondern muss «Übergangsinstrumente» entwickeln. Im Sprachförderkonzept der Stadt Zürich ist beispielsweise vorgesehen, strukturierte Lernfeedbacks zu erarbeiten und einzuführen, mit Hilfe derer die Kursleitenden den für die verschiedenen Kompetenzbereiche differenzierten Lernfortschritt festhalten und den Teilnehmenden mitteilen können.

_ Den an aufenthaltsrechtlichen oder bürgerrechtlichen beteiligten Behörden wird empfohlen, sich bis zum Vorliegen der für die Einführung eines verbindlichen Sprachstandsnachweises nötigen Grundlagen auf diese zu verzichten oder eine Übergangsregelung zu erarbeiten, die Personen mit wenig Bildungserfahrung nicht unnötig benachteiligt. Das Fehlen zweckmässiger Instrumente ist Realität.

_ Generell ist zu empfehlen, die Überprüfung von Sprachkenntnissen nicht nur von einer Art von Tests abhängig zu machen. Es braucht stets auch Alternativmöglichkeiten, mit denen Betroffene belegen können, dass sie für die Alltagsbewältigung ausreichend gut Deutsch sprechen. Zudem sollte Integration immer als Ganzes gewürdigt werden.