

Stellungnahme zum Entwurf einer Verordnung der Bundesministerin für Inneres über die Integrationsvereinbarung (Integrationsvereinbarungs-Verordnung / IV-V)

Vorbemerkungen:

Einleitend möchten wir nochmals auf unsere grundsätzlichen Einwände gegen die vorliegende Konstruktion der „Integrationsvereinbarung“ hinweisen, die wir bereits in unserer Stellungnahme zum Gesetzesentwurf vom 21.4.2005 vorgebracht hatten:

- 1. Integration ist ein zweiseitiger Prozess, der nicht Assimilation zum Ziel haben kann, wie auch in den Erläuterungen zu §14 NAG festgestellt wird. In den vorgesehenen Maßnahmen wird aber die Last des Integrationsprozesses einseitig den ImmigrantInnen aufgebürdet. Integration wird darin als eine Art „Fähigkeit“ von ImmigrantInnen gesehen, die in „Integrationskursen“ vermittelt und durch das Niveau von Sprachkenntnissen gemessen werden könne.*
- 2. Kenntnisse in der Landessprache können ohne Zweifel eine wichtige Voraussetzung für Integration darstellen und Integrationsprozesse fördern. Aber bessere Deutschkenntnisse führen nicht automatisch zu besserer Integration; sie können Integration auf wirtschaftlicher, sozialer und demokratiepolitischer Ebene nicht ersetzen.*
- 3. Verpflichtung und Sanktionen sind aus sprachpädagogischer Sicht kontraproduktiv und daher abzulehnen. Sie wirken sich negativ auf Lernmotivation und Lernprozesse aus und können darüber hinaus zu einer emotionalen Ablehnung von Zielkultur und Zielsprache führen und damit Integration weitaus stärker behindern als fördern.
Zudem zeigen zahlreiche Erfahrungen von Kursanbietern und Beratungsstellen, dass bereits eine hohe Bereitschaft bei ImmigrantInnen vorhanden ist, durch Kurse und andere Lernangebote Deutschkenntnisse bzw. Lese-Schreib-Kenntnisse auf freiwilliger Basis zu erwerben. Gerade auch aktuelle Beispiele der Förderung von Sprachkursmaßnahmen in Wien belegen, dass selbst bei „bildungsfernen“ Gruppen eine hohe Nachfrage nach entsprechenden Kursen durch adäquate Lernangebote hervorgerufen werden kann: Durch differenzierte Angebote mit zielgruppenspezifischen Kurszeiten und -orten, durch leistbare Kurskosten und durch entsprechende begleitende Infrastruktur (v.a. Beratung, Kinderbetreuung)*

Zu den vorgesehenen Bestimmungen der Verordnung:

Zu § 2 (1): Qualifikation des Lehrpersonals:

Die hier vorgesehenen Mindeststandards für Unterrichtende sind weitaus zu vage formuliert; sie ermöglichen es, dass auch Personen ohne Ausbildung und/oder Erfahrung im Bereich „Deutsch als Zweitsprache“ in den vorgesehenen Modulen unterrichten. Wir möchten darauf verweisen, dass der Zweitsprachunterricht spezielle Anforderungen an die Unterrichtenden stellt und sich auch in vielen Aspekten vom Fremdsprachunterricht unterscheidet. Dies muss bei der Qualifikation der Lehrkräfte berücksichtigt werden.

Zudem ist keine spezielle Qualifikation für den Alphabetisierungsunterricht vorgesehen. Unsere langjährige Erfahrung zeigt ebenso wie die internationale fachliche Diskussion zu diesem Thema, dass über die oben erwähnte Kompetenz im Zweitsprachunterricht hinaus die Alphabetisierung in der Zweitsprache zusätzliche Kompetenzen erfordert. Die Qualifikationsvoraussetzungen für Lehrkräfte in Alphabetisierungskursen müssen daher vorsehen, dass sowohl eine Ausbildung und Erfahrung im Zweitsprachunterricht als auch eine Ausbildung im Alphabetisierungsunterricht vorhanden ist. Zudem müssten entsprechende Ausbildungsmöglichkeiten geschaffen und die entsprechenden finanziellen Mittel bereitgestellt werden.

Für die Durchführung in §8 (2) vorgesehenen Abschlussprüfungen müsste zudem ebenfalls eine diesbezügliche Qualifikation der Lehrkräfte vorgesehen werden, die durch entsprechende Weiterbildungsangebote abgedeckt werden müsste.

Zu § 6 und §7: Alphabetisierungsmodul (Modul 1)

Alphabetisierung in 75 Unterrichtsstunden und in einem Jahr ist für die Mehrzahl der Zielgruppen nicht realistisch durchführbar. Nach unseren Erfahrungen (die durch Modelle und Erkenntnisse aus anderen Ländern bestätigt werden) ist je nach Voraussetzung, Lebensumständen und Lernzielen für die Mehrzahl der Betroffenen von einem Umfang von 200 bis 400 Unterrichtsstunden und einem Zeitraum von 2-4 Jahren auszugehen.

Jedenfalls wird die Mehrheit der betroffenen Zielgruppe nach 75 Unterrichtseinheiten nicht in der Lage sein, dem erforderlichen Lese- und Schreibtempo in einem „regulären“ Deutschkurs zu folgen. Abgesehen von der grundsätzlichen Problematik, dass Alphabetisierung und Spracherwerb nicht sinnvoll getrennt werden können (siehe unsere beiliegende Stellungnahme zum „Rahmencurriculum für Alphabetisierungskurse“), wären für diese Zielgruppe sowohl eine Fortsetzung des erst begonnenen Alphabetisierungsprozesses als auch

daran anschließende spezielle Deutschkurse, die auf die Voraussetzungen dieser Zielgruppe im Bereich der schriftlichen Fertigkeiten Rücksicht nehmen, vorzusehen.

Aus den genannten Gründen ist es für Kursträger auch nicht seriös vertretbar, nach einem nur 75-stündigen Alphabetisierungsmodul eine Bestätigung über den Erwerb der Fähigkeit des Lesens und Schreibens auszustellen, wie in §7. (2) vorgesehen. Zu diesem Zeitpunkt des gerade erst begonnenen Lernprozesses kann sinnvollerweise nur eine Bestätigung über den Besuch eines Alphabetisierungskurses ausgestellt werden.

Zu § 6 und § 8: Deutsch-Integrationskurse (Modul 2)

Zu (1): Niveau A2 laut „Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen“ (GERS)

Auch wenn es für etliche Lernende unter guten Rahmenbedingungen durchaus möglich ist, das vorgegebene Ziel in der vorgegebenen Zeit von 300 Unterrichtsstunden in 2 Jahren zu erreichen, trifft dies für etliche andere Zielgruppen wiederum nicht zu, die vielfach mindestens den doppelten Zeitrahmen benötigen (abgesehen von den oben beschriebenen zusätzlichen Anforderungen für Lernende ohne Lese-Schreib-Kenntnisse bzw. mit geringen Lese-Schreib-Kenntnissen)

Zudem ist der GERS, der für den Bereich des Fremdsprachenlernens im europäischen Kontext entwickelt wurde, ein nur bedingt geeignetes Instrument ist, den Zweitspracherwerb von ImmigrantInnen zu beschreiben oder gar deren Sprachkenntnisse (noch dazu eindimensional in einer Sprache und quer über alle Fertigkeiten hinweg) zu messen. – wie auch im GERS eindeutig festgestellt wird:

„ Man sollte sich schließlich auch davor hüten, Niveaus und Sprachkompetenzskalen als eine lineare Messkala - wie z. B. einen Zollstock - zu interpretieren. Keine bekannte Sprachkompetenzkala und kein System von Niveaustufen kann solche Linearität für sich in Anspruch nehmen.“

Im Text des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes wird auch sinnvollerweise kein explizit definiertes sprachliches Niveau vorgeschrieben und kein direkter Bezug zu den Niveaubeschreibungen des GERS hergestellt. Wir empfehlen daher, auch in der Verordnung auf den fachlich nicht haltbaren Bezug zu diesen Niveaubeschreibungen des GERS und auf eine normative Beschreibung des zu erreichenden Ziels zu verzichten, die aus sprachdidaktischer Sicht unrealistisch und pädagogisch kontraproduktiv ist.

Zu (2): Abschlussprüfung

Auch für jene Lernende, denen es in der vorgesehenen Zeit gelingt, Sprachkenntnisse zu erwerben, die dem Niveau A2 zu erreichen, bedeutet dies noch lange nicht, dass sie auch imstande sind, eine Prüfung auf diesem Niveau zu bestehen. Grundsätzlich ist die Absolvierung von Prüfungen unabhängig von den eigentlichen Kenntnissen mit vielen Ängsten und Barrieren verbunden, dies wird verstärkt, wenn die Prüfung in einer fremden Sprache durchgeführt wird. Insbesondere gilt dies natürlich für Personen mit geringer Grund- und Schulbildung (und dementsprechend fehlender Prüfungserfahrung).

Auch aus den im vorigen Punkt angeführten Argumenten gegen eine normative Definition eines sprachlichen Abschluss-Niveaus folgt zudem, dass eine formale Abschlussprüfung auf einem für alle einheitlich festgelegten Niveau nicht sinnvoll ist und sich nach allen verfügbaren Erfahrungen aus dem (Zweit)Spracherwerb auf den Lernprozess eindeutig kontraproduktiv auswirken wird.

Geht es darum, den Lernprozess und das Erreichen von Lernzielen zu steuern und zu dokumentieren, gibt es weitaus tauglichere Instrumente, wie etwa das „Europäische Sprachenportfolio“, das sowohl von der EU als auch von der österreichischen Bundesregierung auf allen Ebenen des Bildungswesens als zentrales Instrument zur Förderung und Dokumentation des Sprachenlernens angesehen wird – so nennen etwa die österreichischen Dokumente zum Aktionsplan 2004-2006 der Europäischen Kommission zur Förderung des Sprachenlernens und der Sprachenvielfalt *„die Einbindung (...) des Europäischen Sprachenportfolios als Schlüsselinstrumente für den Sprachunterricht der nächsten Jahre auf allen Ebenen des Bildungssystems“* als eine zentrale Priorität.

Der Rückgriff auf veraltete Prüfungsmodelle steht daher aus unsere Sicht in klarem Widerspruch zu den offiziellen Zielsetzungen der Sprachen- und Bildungspolitik auf europäischer und österreichischer Ebene.

Zur Frage der Finanzierung der Kurskosten

Was die Frage der Finanzierung der Kurskosten betrifft, möchten wir auf 2 zentrale Problembereiche hinweisen:

1. Hohe Selbstbehalte der TeilnehmerInnen

Für viele potentielle TeilnehmerInnen wird es aufgrund ihrer Einkommenssituation und ihrer sozialen Lebensbedingungen kaum bis gar nicht möglich sein, für den Selbstbehalt in der Höhe von mindestens 50% der Kurskosten für Modul 2 (also mindestens € 750,-) aus eigenen Mitteln aufzukommen. Unsere langjährigen Erfahrungen in der Durchführung von Deutschkursen zeigen, dass für viele Lernende auch bereits geringere Kurskosten nicht leistbar sind und diese nur dann an Kursen teilnehmen können, wenn diese mit einem weitaus höheren Grad an öffentlicher Förderung verbunden sind. Kurskosten in dieser Höhe auf die TeilnehmerInnen abzuwälzen müssen wir daher als sehr unrealistisch ansehen.

2. Hohes finanzielles Risiko für Kursträger:

Die vorgesehene Umsetzung des Gutscheinsystems bringt für Kursträger ein immenses, in vielen Fällen wirtschaftlich nicht vertretbares Risiko mit sich. Diese Umsetzung sieht eine Vorfinanzierung der Kurskosten in der Höhe von € 750,- pro TeilnehmerIn auf 2 Jahre bzw. im Fall der Notwendigkeit des zusätzlichen Besuchs des Alphabetisierungsmoduls in der Höhe von € 1.125,- pro TeilnehmerIn auf 3 Jahre vor. Dies würde bereits bei einer Zahl von 100 TeilnehmerInnen eine Vorfinanzierung in der Höhe von € 75.000,- bis über € 100.000,- bedeuten (zum Vergleich: an der VHS Ottakring verzeichnen wir jährlich 1.500 bis 2.000 Teilnahmen in Deutsch- und Alphabetisierungskursen)

Zudem beruht diese Vorfinanzierung auf einer sehr unsicheren Basis: falls TeilnehmerInnen das Modul 2 nicht erfolgreich abschließen, „verfällt“ der Wert des Gutscheins für den Kursträger und dieser ist gezwungen, die ausstehenden Gelder von den TeilnehmerInnen einzutreiben – was sich aus der oben beschriebenen sozialen Situation vieler TeilnehmerInnen oft als unmöglich herausstellen wird.

Diese Form der Kursfinanzierung ist für Kursträger aus betriebswirtschaftlicher Sicht mit einem hohen Risiko und hohen Belastungen der Liquidität der Institution verbunden und sollte aus diesem Grund durch eine Regelung ersetzt werden, die mehr finanzielle Sicherheit bietet und daher auch ökonomisch vertretbar ist.

Anmerkung:

Zum im Anhang A des Verordnungsentwurfs enthaltenen „Rahmencurriculum für Alphabetisierungskurse“ haben wir in einem gesonderten, hier beigefügten Dokument Stellung bezogen.

Wien, 7.11.2005

für das AlfaZentrum für MigrantInnen an der Volkshochschule Ottakring
Mario Rieder, Monika Ritter