

Finanzierungsmodelle für Deutschkurse im Kanton St. Gallen

Gutachten über Anforderungen, Praktikabilität sowie Vor- und Nachteile der Subjekt- und Objektfinanzierung niederschwelliger Deutschkurse

Bericht, 2. Auflage

Zuhanden des Kompetenzzentrums Integration und Gleichstellung des Kantons
St. Gallen

Martina Brägger

Zürich, 20. Juni 2012

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Ausgangslage | 6 |
| 2 | Vorgehen und Fragestellungen | 7 |
| 3 | Finanzierungsmodelle in Theorie und Praxis | 9 |
| 3.1 | Theoretische Grundlagen..... | 9 |
| 3.1.1 | Objektfinanzierung von Dienstleistungsangeboten | 9 |
| 3.1.2 | Subjektfinanzierung..... | 11 |
| 3.2 | Finanzierungsmodelle in der Praxis | 13 |
| 3.2.1 | Entwicklung der Finanzierungsmodelle | 13 |
| 3.2.2 | Erfahrungen mit Gutscheinmodellen | 14 |
| 3.2.3 | Auswahl von Praxisbeispielen zur Subjektfinanzierung | 15 |
| 3.3 | Erste Zwischenbilanz | 19 |
| 4 | Eigenschaften der Sprachförderung | 21 |
| 4.1 | Marktversagen und staatlicher Eingriff..... | 21 |
| 4.2 | Steuerung des Angebots | 22 |
| 4.3 | Die Bedürfnisse der Zielgruppe | 24 |
| 4.4 | Zweite Zwischenbilanz | 25 |
| 5 | Einbezug von Beteiligten auf Ebene Kanton, Gemeinde und Trägerschaften | 29 |
| 5.1 | Rückmeldungen des KIG und der regionalen Fachstellen..... | 29 |
| 5.2 | Rückmeldungen von Vertretern ausgewählter Gemeinden | 30 |
| 5.3 | Rückmeldungen der Trägerschaften niederschwelliger Kurse | 34 |
| 5.4 | Rückmeldungen kommerzieller Anbieter | 36 |
| 5.5 | Dritte Zwischenbilanz..... | 37 |
| 6 | Einbezug der Kursteilnehmenden | 39 |
| 6.1 | Hintergrund..... | 39 |
| 6.2 | Ergebnisse der Teilnehmerbefragung | 40 |
| 6.1.1 | Einkommenssituation der Kursteilnehmenden..... | 40 |
| 6.1.2 | Wissen um Subventionierung | 41 |
| 6.1.3 | Bevorzugtes Modell..... | 41 |
| 6.1.4 | Akzeptanz von Gutscheinregeln | 42 |
| 6.1.5 | Persönliche Hindernisse eines Rückerstattungsantrages..... | 42 |

| | | |
|---------------|--|-----------|
| 6.1.6 | Kurskosten zu Beginn des Kurses | 43 |
| 6.1.7 | Praxis in den Gutschein-Regionen..... | 45 |
| 6.2 | Vierte Zwischenbilanz | 46 |
| 7 | Zusammenfassung, Diskussion und Empfehlung | 48 |
| 7.1 | Zusammenfassung | 48 |
| 7.2 | Diskussion..... | 49 |
| 7.2.1 | Eingrenzung der möglichen Kombinationen | 49 |
| 7.2.2 | Vor- und Nachteile der möglichen Modelle | 50 |
| 7.2.3 | Bewertung der verschiedenen Einflussfaktoren | 53 |
| 7.3 | Empfehlungen | 55 |
| 8 | Literaturverzeichnis | 57 |
| Anhang | | 59 |
| A1 | Hintergrundinformationen zur Sprachförderung im Kanton St. Gallen..... | 59 |
| A2 | Modellrechnung Produktionskosten einer Deutschkurslektion | 60 |
| A3 | Details zum Gemeindecontrolling..... | 61 |
| A3.1 | Stichprobe | 61 |
| A3.2 | Methodik und Aussagekraft | 61 |
| A4 | Details zur Teilnehmerbefragung..... | 62 |
| A4.1 | Stichprobe | 62 |
| A4.2 | Plausibilisierung der Daten..... | 62 |

1 Ausgangslage

Seit dem Jahr 2009 vergibt der Kanton St. Gallen auf Basis des kantonalen Programms «Sprache und Bildung 2009-2011» finanzielle Beiträge an Deutschkurse, Elternbildungs- und Frühförderangebote. Aufgrund einer Evaluation des kantonalen Programms wurde das Übergangsprogramm 2012 und 2013 leicht angepasst, um den aktuellen Entwicklungen und Bedürfnissen im Kanton St. Gallen gerecht zu werden. Das Programm der Übergangsjahre 2012 und 2013 besteht aus zwei Teilen «Deutsch für Erwachsene» und «Integration durch Frühförderung und Elternbildung». Ab dem Jahr 2014 tritt gemäss den Vorgaben des Bundes ein neues kantonales Integrationsprogramm in Kraft. Der Programmteil «Deutsch für Erwachsene» hat zum Ziel, ein qualitativ gutes, niederschwelliges und diversifiziertes Kursangebot in allen Regionen des Kantons St. Gallen zu fördern und zu sichern.

Um Beiträge können sich Gemeinden oder Non-Profit-Organisationen bewerben, welche qualitative Mindestanforderungen einhalten. Seit 2012 stehen nebst den Geldern aus dem Integrationskredit des Bundes auch kantonale Gelder für Deutschkurse zur Verfügung. Weitere finanzielle Mittel werden von Seiten der Gemeinden gesprochen. Es zeigt sich im Kanton St. Gallen ein sehr heterogenes Bild, ob, wie stark und in welcher Form sich die Gemeinden an der Sprachförderung beteiligen. Während die einen Gemeinden Kursanbieter finanziell unterstützen (Objektfinanzierung), leisten andere Gemeinden mittels Gutscheinen Direktzahlungen an Kursteilnehmende (Subjektfinanzierung), während wiederum andere Gemeinden keine finanziellen Mittel für die Sprachförderung sprechen.

Diese unbefriedigende Situation veranlasste das Kompetenzzentrum Integration und Gleichstellung (KIG) des Kantons St. Gallen, ein Gutachten über unterschiedliche Finanzierungsmodelle für die Deutschkurse in Auftrag zu geben. Das Gutachten soll Vor- und Nachteile verschiedener Finanzierungsmodelle aufzeigen und damit eine Entscheidungsgrundlage zugunsten des einen oder anderen Modells liefern. Landert und Partner wurde im Dezember 2010 beauftragt, dieses Gutachten zu erstellen.

Die erste Projektphase wurde im Sommer 2011 mit einem Bericht abgeschlossen. Die Auftraggeberin beschloss, im Rahmen einer zweiten Projektphase auch die Befragung von Gemeindevertretern und Kursteilnehmenden in Auftrag zu geben. Das vorliegende Dokument integriert die neuen Erkenntnisse und stellt daher die zweite modifizierte Auflage des Berichts dar.

2 Vorgehen und Fragestellungen

Für die Durchführung des Gutachtens wählten wir ein Verfahren in mehreren Modulen. Jedes Modul verfolgt den Zweck, die Auswahl möglicher Finanzierungsmodelle zunehmend einzuschränken und deren Gestaltungskriterien so weit wie möglich festzulegen:

- Den Ausgangspunkt bildet die Auslegeordnung möglicher Finanzierungsmodelle in der Fachliteratur. Ein Literaturstudium dient weiter dazu, Erfahrungen aus bereits bestehenden Anwendungen verschiedener Finanzierungsmodelle (verschiedene Einsatzfelder) zu sammeln, um eine erste Eingrenzung vornehmen zu können.
- Um die aus dem ersten Modul resultierenden Finanzierungsmodelle weiter eingrenzen zu können, müssen diese auf die Eignung im Kontext der Sprachförderung und unter den gegebenen strukturellen und rechtlichen Rahmenbedingungen geprüft werden. Allen voran stehen die Fragen, wie ein qualitativ hochwertiges Kursangebot gewährleistet werden kann und welche Optionen für die Gemeindebeteiligung in Frage kommen. Bei allen Modellen ist weiter zu klären, ob und welche flankierende Massnahmen zur Eindämmung möglicher Risiken notwendig sind und wie die Umsetzung möglichst reibungslos und unbürokratisch gestaltet werden kann.
- Da ein Systemwechsel immer auch Ängste bei den Beteiligten auslöst, sind die Akzeptanz verschiedener Finanzierungsmodelle und damit verbundene Chancen und Risiken (für Kursanbieter und für MigrantInnen) zu eruieren. Die beiden Gutscheinmodelle in den Regionen Rheintal und Werdenberg-Sarganserland sind von besonderem Interesse. In Absprache mit der Auftraggeberin beschränkte sich in der ersten Projektphase der befragte Personenkreis auf die Leitenden der regionalen Fachstellen, Verantwortliche von einer Auswahl subventionierter Trägerschaften, sowie Verantwortliche von einer Auswahl kommerzieller Kursanbieter.
- In der zweiten Projektphase wurden Gemeindevertreter und Kursteilnehmende befragt. Zudem lieferte ein Controlling in den Gemeinden der Regionen Rheintal und Werdenberg-Sarganserland Informationen zur Praxis der Gutscheinvergabe.

Die (modulübergreifenden) Fragestellungen sind in Tabelle 1 zusammengestellt.

Tabelle 1: Fragestellungen

| | | |
|-----------------------------------|-----------|--|
| Grundfrage- stellungen | G1 | Welches Finanzierungsmodell wird den strukturellen und gesetzlichen Rahmenbedingungen im Kanton St. Gallen am besten gerecht? |
| | G2 | Welche administrativen und finanziellen Konsequenzen haben verschiedene Finanzierungsmodelle?¹ |

Fortsetzung nächste Seite...

¹ Diese Fragestellung hat keine abschliessende Finanzanalyse der verschiedenen Modelle zum Ziel.

...Fortsetzung Tabelle 1

| | | |
|----------------------|-----|--|
| Situationsanalyse | SA1 | Welche strukturellen und gesetzlichen Rahmenbedingungen liegen vor? |
| | SA2 | Wie erfolgt die Umsetzung der heutigen kantonalen Sprachförderung? |
| | SA3 | Welche Finanzierungsmodelle finden bereits heute Anwendung in sanktgallischen Gemeinden? Welche Erfahrungen werden damit gemacht? |
| | SA4 | Wie beurteilten die involvierten Personen und Instanzen die heutige Situation? |
| Akzeptanz und Anreiz | AA1 | Auf welche Akzeptanz stösst ein möglicher Systemwechsel bei den involvierten Personen und Instanzen? Welche Erwartungen und Befürchtungen stehen diesbezüglich im Raum? |
| | AA2 | Welches Finanzierungsmodell beinhaltet für die Gemeinden möglichst grosse Anreize, sich an der Finanzierung der Sprachförderung zu beteiligen, ohne Zielpersonen allzu stark zu benachteiligen, welche in nicht kooperierenden Gemeinden wohnen? |
| Theorie und Praxis | TP1 | Welches sind die theoretischen Grundlagen der Objekt- und Subjektfinanzierung? |
| | TP2 | Wo finden die verschiedenen Finanzierungsmodelle Anwendung (Schweiz und Europa, Sprachförderung und andere Themenbereiche) und welche Erfahrungen werden damit gemacht? |
| | TP3 | Welches sind die Vor- und Nachteile der Objekt- und Subjektfinanzierung auf die Deutschkurse im Kanton St. Gallen übertragen? Welche spezifischen Charakteristika der Sprachförderung sind dabei zu berücksichtigen? |
| Detailfragen | W1 | Welche flankierenden Massnahmen sind für eine reibungslose und möglichst unbürokratische Umsetzung notwendig? Welche Massnahmen sind zur Eindämmung allfälliger Risiken notwendig? |
| | W2 | Mit welchem Anteil an Kursteilnehmenden ist zu rechnen, die aufgrund ihrer Bedürftigkeit Anrecht auf einen Gutschein haben und diesen auch einlösen? |

3 Finanzierungsmodelle in Theorie und Praxis

3.1 Theoretische Grundlagen

Staatliche Eingriffe rechtfertigen sich immer dann, wenn eine zu hohe oder geringe Nachfrage nach einem Gut besteht, welche nicht der gewünschten oder „richtigen“ Nachfrage entspricht (Enste und Stettes 2005, Kolhoff 2002). Der Staat kann auch paternalistisch handeln und vermeintlich falsche Präferenzen der Bürger zu korrigieren versuchen. Entweder wirken gesetzliche Bestimmungen verpflichtend oder ein erhebliches öffentliches Interesse bewegt den Staat zu freiwilligen Leistungen. Dafür stehen ihm drei Möglichkeiten zur Verfügung: Der Staat stellt selber Güter und Dienstleistungen bereit (staatliche Produktion), er fördert die anbietenden Einrichtungen (Objektfinanzierung) oder die einzelnen Nachfrager (Subjektfinanzierung). Welche Form gewählt wird, hängt von den verfolgten Zielen und der Höhe der Kosten ab, die durch die Etablierung von Steuerungsmechanismen entstehen. Da sich die private Produktion gegenüber der staatlichen Produktion durch eine höhere Effizienz auszeichnet, wird sie häufig bevorzugt, wenn Leistungen einem Marktmechanismus unterliegen und keine eigentlichen staatlichen Aufgaben darstellen (Varian 2006, Grabe 2003).² Dies trifft auch für die Deutschkurse zu, weshalb sich die weiteren Ausführungen auf die Förderung der privaten Produktion durch Objekt- oder Subjektfinanzierung beschränken.

3.1.1 Objektfinanzierung von Dienstleistungsangeboten

Im Falle der Objektfinanzierung werden die Mittel des Geldgebers direkt dem Leistungserbringer ausgerichtet. Die Höhe der Fördermittel ergibt sich aufgrund von Bedarfsanalysen. Neben der institutionellen Förderung steht das Instrumentarium der Projektförderung für zeitlich und inhaltlich begrenzte Vorhaben zur Verfügung (Kolhoff 2002). Der Geldgeber bestimmt, welche Leistungserbringer oder Projekte finanziert werden (Enste und Stettes 2005). Im Normalfall entscheidet das Einhalten von Anforderungen in Form von Qualitätskriterien über die Mittelvergabe. Der Geldgeber hat aber auch die Möglichkeit, das Angebot nach weiteren Kriterien wie nach regionalen Überlegungen zu steuern. Zudem kann er die Forderung stellen, dass sich Dritte an der Finanzierung beteiligen. Der Geldgeber kann weiter eine unterschiedlich aktive Rolle einnehmen, wenn es darum geht, mit Leistungserbringern in Kontakt zu treten und eine Zusammenarbeit zu suchen. Am passivsten ist der Ansatz, über eine offene Ausschreibung auf Gesuche von Leistungserbringern zu warten. Der Leistungserbringer kann im Gegensatz dazu – nach der Evaluation potentieller Leistungserbringer – aktiv den Kontakt zu diesen suchen.³ Von diesem Vorgehen oftmals abhängig ist die Dauer von Leis-

² Ein klassisches Beispiel von öffentlicher Produktion ist die Landesverteidigung. Alle Bürger einer Nation „konsumieren“ dieselbe Menge des öffentlichen Gutes.

³ Die «Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen» regelt die Verfahren zur Auftragserteilung. <http://www.gallex.ch/gallex/8/fs841.11.html> (Stand Juni 2012)

tungsvereinbarungen. Weiter gilt es verschiedene Ansätze der Finanzierung zu berücksichtigen: Neben der in der Praxis eher seltenen Vollkostendeckung stehen die Defizitdeckung, die Festbetragsfinanzierung oder die Anteilfinanzierung nach einem festgelegten Prozentsatz zur Auswahl (Enste und Stettes, 2005; Kolhoff, 2002). Alternativ dazu kann die Finanzierung nach erbrachten Leistungen erfolgen, wobei im Falle von Bildungsangeboten die Anzahl Lektionen als Mass dienen kann. Dies wird häufig im Rahmen von Leistungsverträgen angewendet. Wenn mehrere Leistungserbringer gleicher Produkte subventioniert werden, gibt es die Möglichkeit, sich statt an den effizienten Kosten an sogenannten «Normkosten» zu orientieren.⁴

Tabelle 2: Dimensionen der Objektfinanzierung

| Dimensionen | Gestaltungskriterien |
|-----------------------------|--|
| Grundform | Institutionelle Förderung, Projektförderung |
| Kriterien/Anforderungen | Mindeststandards, geografische Deckung, Orientierung am Bedarf, Mitfinanzierung durch Dritte, ... |
| Auswahl Leistungserbringer | Offenes Ausschreibeverfahren, Evaluation potentieller Leistungserbringer, Anzahl offen/eingeschränkt, ... |
| Dauer Leistungsvereinbarung | Ein-/mehrjährig |
| Finanzierungsansatz | Vollkostendeckung, Defizitdeckung, Anteildeckung, leistungsabhängig, Leistungsvertrag, Norm-/effektive Kosten, ... |

Aus der Kombination der aufgeführten Dimensionen, welche zur Übersicht in Tabelle 2 zusammengestellt sind, ergibt sich eine Vielzahl von unterschiedlichen Formen der Objektfinanzierung. Unabhängig von der gewählten Form gilt für die Objektfinanzierung, dass der Geldgeber einen grossen Einfluss auf die Qualität, den Preis und den Umfang der angebotenen Leistungen hat (Enste und Stettes, 2005). Die Wahl der verschiedenen Dimensionen ist Ausdruck davon, wie viel Steuerungsmacht der Geldgeber behalten will und wie stark die Kontinuität des Leistungsangebots gewichtet werden soll. Letzteres wird in der Fachliteratur auch kritisch beurteilt, weil die Objektfinanzierung allgemein Kontinuität im hohen Masse gewährleistet, aber auch Inflexibilität des Angebots (Kreyenfeld et al., 2001). Zudem entstehen durch die Überwachung und Kontrolle zur Einhaltung der Leistungsvereinbarungen hohe Kosten. Je nach Steuerungsbedarf muss der Geldgeber zudem Grundlagen zur Steuerung erarbeiten, wie eine regionale Bedarfsanalyse oder die Berechnung von repräsentativen Normkosten.

⁴ Normkosten sind nicht zu verwechseln mit den durchschnittlichen Kosten. Im Unterschied zu diesen geht die Normkostenberechnung neben Erfahrungswerten auch von theoretischen Überlegungen und Qualitätsansprüchen aus, indem beispielsweise ein minimaler Lohn der Kursleitenden festgelegt wird.

3.1.2 Subjektfinanzierung

Bei der Subjektfinanzierung vertraut der Staat mehr auf marktwirtschaftliche Mechanismen (Wettbewerb) als auf die Richtigkeit seiner Planung hinsichtlich Kosten und Leistungen (Enste und Stettes 2005). Im Allgemeinen wird von Subjektfinanzierung gesprochen, wenn Leistungsempfänger begünstigt werden. Subjektfinanzierung kann in Form von steuerlichen Abzügen, direkten finanziellen Transfers (Geldleistung oder Sachleistungen) oder in Form von Gutscheinen erfolgen (Enste und Stettes 2005).⁵

Da von steuerlichen Abzügen vor allem Personen mit einem mittleren oder höheren Einkommen profitieren, wird diese Form der Subjektfinanzierung kaum angewendet, wenn Einkommensschwache gefördert werden sollen (Enste und Stettes, 2005; Wolter et al, 2003). «Sachleistungen» entsprechen einer indirekten Finanzierung, bei der der Staat Leistungserbringern ausgewiesene Kosten aufgrund von beanspruchten Leistungen durch Leistungsempfänger zurückerstattet (Kolhoff, 2002). Der Empfänger einer Sachleistung kann allerdings nicht zwischen mehreren Angeboten auswählen (Enste und Stettes 2005). Aus Effizienzgesichtspunkten werden Geldleistungen gegenüber Sachleistungen zunehmend bevorzugt, jedoch unter der Bedingung, dass das Bedürfnis des Leistungsempfängers nach einem bestimmten Gut hoch ist, was nicht unbedingt der Fall sein muss. Gutscheine stellen eine Mischform zwischen einer Geld- und Sachleistung dar, weil die Einlösung anders als bei Geldleistungen an einen bestimmten Verwendungszweck gebunden ist, der Empfänger aber im Unterschied zur Sachleistung eine Wahl zwischen verschiedenen Angeboten hat. Gutscheine sind auch aus psychologischer Sicht interessant und dürften einen positiven Effekt auf die Leistungsnutzung ausüben. Wer nämlich keinen Gebrauch vom Gutschein macht, verspürt, dass er auf eine Chance verzichtet (Wolter et al., 2003). Zudem lässt sich den Nutzern gut kommunizieren, wer der Geldgeber ist.

Mit Gutscheinmodellen werden drei Ziele verfolgt (Enste und Stettes 2005, S.10):

- die Sicherung der allokativen Effizienz⁶ durch Konsumentensouveränität und Wahlfreiheit,
- die Sicherung der Produktionseffizienz durch geringe Kosten und Qualitätsverbesserungen durch Wahrung und Intensivierung des Wettbewerbs und
- die Sicherung gesellschaftlicher Ziele durch Wahrung der (Chancen-)Gleichheit und der sozialen Kohärenz.

Gutscheinmodelle unterscheiden sich in ihrer Ausgestaltung bezüglich mehrerer Merkmale (vgl. *Tabelle 3 Seite 13*; nach Enste und Stettes 2005: 16):

⁵ In der beruflichen Weiterbildung haben sich auch Bildungskonten («subventioniertes Sparen», «tripartite Fonds» bewährt, in welche der Arbeitgeber und -nehmer einbezahlen und sich auch der Staat finanziell daran beteiligen kann (Wolter et al., 2003).

⁶ Im Sinne einer optimalen Zuordnung von beschränkten Ressourcen zu potentiellen Verwendern.

- *Bedürftigkeitsprüfung und Transferhöhe:* Der Wert eines Gutscheins kann eine Pauschalsumme oder ein Pauschalanteil an den Preis sein. Er kann in Abhängigkeit von der Bedürftigkeit eines Empfängers variieren. In der Regel wird der Wert auf einen Höchstbetrag begrenzt.
- *Empfängerkreis:* Gutscheine können offen oder für einen bestimmten Empfängerkreis reserviert sein. Häufig ist neben persönlichen Charakteristika (im Falle der Sprachförderung fehlende Deutschkenntnisse) die Höhe des Einkommens ausschlaggebend.
- *Zweckbindung und Handelbarkeit:* Gutscheine können zu einem Konsum verpflichtend oder freiwillig sein. Sie können ausserdem ein Verfallsdatum ausweisen. Weiter können sie persönlich oder auf andere Personen übertragbar und somit handelbar sein.
- *Transferart und Vergabeverfahren:* Gutscheine können direkt vom Staat an die Empfänger vergeben werden. In dieser Form ersetzen sie Bargeld und können vom Anbieter eines eingelösten Gutes bei der staatlichen Einrichtung eingelöst werden. Gutscheine können auch indirekt vergeben werden, indem Anbieter lediglich die realisierte Nachfragemenge melden und dafür eine Vergütung erhalten (indirekte Finanzierung). Das Vergabeverfahren hängt im Wesentlichen von der Transferart ab.
- *Erweiterungsoptionen:* Gutscheinmodelle können eine Aufstockung der Eigenleistung zulassen.
- *Anbieter/Angebot:* Wie beim Empfängerkreis kann auch der Anbieterkreis offen oder auf Anbieter limitiert sein, welche gewisse Vorgaben und Mindestanforderungen erfüllen.
- *Unterstützungssysteme/Infrastruktur:* Häufig sind Informationssysteme notwendig, damit der Wettbewerb funktioniert und Ziele effektiv angestrebt werden. Anbieter müssen Rechenschaft ablegen und über Neuerungen informieren und Empfänger erhalten durch Beratungsstellen Entscheidungshilfen. Bei ortsgebundenen Dienstleistungen ist auch der Transport zu berücksichtigen, bzw. festzulegen, ob die anfallenden Transportkosten ebenfalls durch den Staat mitfinanziert werden.
- *Kontrollinstanzen:* Es sind Schieds- und Kontrollinstanzen notwendig, die die Durchsetzung von Vorgaben garantieren und in Fällen von Ablehnung deren Legitimation prüfen.

Insbesondere die letzten drei Punkte veranschaulichen, dass bei der Subjektfinanzierung mittels Gutscheinen nicht auf Qualitätsstandards verzichtet werden muss und nicht vollständig auf den Markt vertraut wird. Das bedeutet aber auch, dass wie bei der Objektfinanzierung Ressourcen für die Kontrolle einplant werden müssen. Nach Wolter et al. (2003) hängen Scheitern und Erfolg vor allem von den Rahmenbedingungen und weniger vom gewählten Instrument ab. So muss insbesondere auch der Zugang zu den Gutscheinen einfach sein, damit die motivierende Wirkung nicht durch administrative Hürden zunichte gemacht wird.

Tabelle 3: Gestaltungskriterien von Gutscheinmodellen

| Merkmal | Gestaltungskriterien |
|--|---|
| Bedürftigkeitsprüfung und Transferhöhe | Festbetrag; variabel in Abhängigkeit von Bedürftigkeit; anteilige Subvention mit Selbstbehalt |
| Empfängerkreis | Auswahl zum Beispiel nach Bedürftigkeit |
| Zweckbindung und Handelbarkeit | z.B. Festlegung von Güterkriterien, Gut, Umfang der Nutzung, Konsumzwang, freie Verwendung, |
| Transferart und Vergabeverfahren | Direkter Gutschein, indirekte Finanzierung |
| Erweiterungsoptionen | Aufstockung der Eigenleistungen |
| Anbieter/Angebot | Auswahl zum Beispiel nach Mindestanforderungen |
| Unterstützungssysteme/Infrastruktur | Informationssysteme, Rechenschaftsberichte, Beratungsstellen, Transportsysteme |
| Kontrollinstanzen | Akkreditierungsinstanzen; Case-Manager; Schiedsstellen |

3.2 Finanzierungsmodelle in der Praxis

3.2.1 Entwicklung der Finanzierungsmodelle

Die verschiedenen Finanzierungsmodelle sind das Produkt einer Entwicklung, bei der die öffentliche Hand ausgehend vom Prinzip der «Über- und Unterdeckung» („Mittel, die nicht ausgegeben wurden, mussten zurückgegeben und bei unvorhergesehenen Ausgaben wurden Mittel zur Verfügung gestellt“ Kolhoff 2002, 16) immer mehr betriebs- und marktwirtschaftliche Mechanismen anwendete. Die Entwicklung übertrug immer mehr Risiken – dafür auch mehr betriebswirtschaftlichen Spielraum – auf die Leistungserbringer. Dies mit dem Ziel, soziale Leistungen effektiver und kostengünstiger zu erbringen. Die Objektfinanzierung ist von dieser Entwicklung genauso betroffen wie die Subjektfinanzierung. Letztere stellt neben der ökonomischen Effizienzsteigerung die Bedürfnisse der Zielgruppe ins Zentrum, indem diese freier zwischen verschiedenen Angeboten wählen sollen können.

Aufgrund dieser Entwicklung ist die Objektfinanzierung ursprünglich in allen sozialen Bereichen anzutreffen. Da auch der Kanton St. Gallen im Kontext der subventionierten Deutschkurse über genügend Erfahrungen mit der Objektfinanzierung verfügt, interessierten vor allem Erfahrungen mit Gutscheinmodellen. Als Vergleich bieten sich Erfahrungen aus den Praxisfeldern Weiterbildung (vgl. *Box 1*) und Kinderbetreuung an, da ähnliche Rahmenbedingungen wie bei der Sprachförderung bestehen. Erfahrungen aus

anderen Kontexten (freie Schulwahl, Pflege) liefern wichtige Erkenntnisse allgemeinen Charakters.

3.2.2 Erfahrungen mit Gutscheinmodellen

In der Praxis kommen die theoretischen Vorteile von Gutscheinmodellen gegenüber der Objektfinanzierung nur bedingt, in Abhängigkeit der Rahmenbedingungen und Regulierungsmassnahmen zum Tragen:

- Am besten lässt sich mit Gutscheinmodellen die Chancengleichheit fördern. Dank den Betreuungsgutscheinen in der Stadt Luzern profitieren deutlich mehr Familien von finanzieller Unterstützung als vor dem Systemwechsel (vgl. 3.2.3). Erfahrungen aus dem Kontext der Weiterbildung belegen zudem, dass Gutscheine die Teilnehmerquote von bisher schlecht erreichbaren Zielgruppen zu erhöhen vermögen (vgl. *Box 1*; Wolter und Messer 2009, Wolter et al. 2003, Schläfli 2002). Allerdings machen gut gebildete und einkommensstarke Personen überdurchschnittlich häufig Gebrauch von Gutscheinen. Wird der Empfängerkreis nicht eingeschränkt, droht deshalb die Gefahr, statt die Chancengleichheit zu fördern, die soziale Segregation zu vergrössern (Wolter und Messer 2009, Oelkers 2007). Letzteres hat sich mehrfach bei Modellen der freien Schulwahl gezeigt (Oelkers 2007).
- Gutscheinmodelle vermögen die allokativen Effizienz zu steigern (bessere Abstimmung eines Angebots auf die Bedürfnisse der Nutzer). Mehrere Praxisbeispiele aus dem Kontext des Grundschulwesens und der Pflege belegen, dass die Zufriedenheit von Leistungsnutzern steigt, welche von der Wahlmöglichkeit Gebrauch machen (können) (Oelkers 2007, Jaggi 2007, Balthasar und Müller 2007). Das Beispiel der subjektfinanzierten Kinderbetreuung in Hamburg zeigt zudem, dass die Anbieter auf die Bedürfnisse von Eltern reagierten und ihr Angebot ausbauten (längere Betreuungszeiten, Betreuung am Wochenende; Enste und Stettes, 2005).
- Das Beispiel der subjektfinanzierten Kinderbetreuung im Bundesland Hamburg zeigt, dass ein Wettbewerb nur entsteht, wenn bereits ein gewisses Marktvolumen von verschiedenen Leistungserbringern vorhanden ist. Während der Wettbewerb im städtischen Kontext spielt, versagt das System in den ländlichen Regionen wegen der geringen Bevölkerungs- und Angebotsdichte (Enste und Stettes, 2005).
- Der Wettbewerb spielt zudem nur, wenn die Leistungsnutzer über die verschiedenen Angebote informiert sind (Balthasar und Müller 2007, Stettes und Enste 2005).
- Trotz zahlreicher Studien im Kontext des Schulwesens fehlen gesicherte Belege dafür, dass Gutscheinmodelle zu einer Effizienz- und Qualitätssteigerung führen (Oelkers 2007). Stattdessen ist aufgrund von nötigen flankierenden Massnahmen (Informationssysteme, Transportsysteme, Überprüfung von Mindestanforderungen, Controlling, Ausstellung Gutscheine) mit staatlichen Mehrausgaben zu rechnen (Oelkers 2007, Jaggi 2007). Erkenntnisse aus dem Pilotprojekt «Assistenzbudget» im

Pflegewesen legen zudem nahe, die Leistungsbezüge einzuschränken, um Mehrkosten zu verhindern (Balthasar und Müller, 2007).

- Weiter muss ein Systemwechsel von der Objekt- zur Subjektfinanzierung sorgfältig geplant werden, wodurch ebenfalls staatliche Mehrausgaben entstehen.

Box 1: Erkenntnisse aus einem Feldexperiment mit Bildungsgutscheinen

2006 führte die Forschungsstelle für Bildungsökonomie der Universität Bern im Auftrag des Bundesamts für Berufsbildung und Technologie ein grossangelegtes Feldexperiment mit Bildungsgutscheinen durch (Wolter und Messer 2009). Das Experiment weist nach, dass sich Bildungsgutscheine dazu eignen, die Teilnahmequote zu erhöhen, insbesondere von Personen mit einem tiefen Einkommen und einem tiefen Bildungsgrad. Weiter lassen sich Bedingungen beschreiben, welche ein effizientes und effektives staatliches Engagement gewährleisten: Die Weiterbildungsaktivitäten müssen inhaltliche und qualitative Anforderungen erfüllen, ein Mitnahmeeffekt muss verhindert werden, indem keine Weiterbildungen unterstützt werden, welche von den Personen selbst oder vom Arbeitgeber finanziert werden können. Es muss schliesslich sichergestellt werden, dass ein Fernbleiben von Weiterbildungen auf fehlende finanzielle Mittel und nicht auf fehlende Informationen zurückzuführen ist. Weiter darf der Nennwert der Gutscheine nicht unter einen bestimmten Betrag fallen. Je höher der Nominalwert ist, desto grösser ist die Einlösequote.* Wolter und Messer (2009: 3) kommen aufgrund dieser Ergebnisse zum Schluss, dass „die öffentliche Finanzierung von Weiterbildung nur für eine sehr eng umschriebene Zielgruppe gerechtfertigt wäre“, nämlich von Personen mit einem tiefen Bildungsstand und einem tiefen Einkommen.

* Es standen Gutscheine mit einem Nominalwert von 200, 750 und 1500 CHF zur Verfügung

3.2.3 Auswahl von Praxisbeispielen zur Subjektfinanzierung

Wohl weil die Rahmenbedingungen häufig nicht optimal sind und der Systemwechsel mit einem grossen administrativen Aufwand verbunden ist, sind Beispiele von einem kompletten Systemwechsel von der Objekt- zur Subjektfinanzierung in der Schweiz spärlich. Die meisten Praxisbeispiele mit Subjektfinanzierung sind eine Mischform zwischen dieser und der Objektfinanzierung. Eine Ausnahme davon bilden die Betreuungsgutscheine in der Stadt Luzern.⁷

⁷ In der Stadt Bern sollen ab Januar 2013 ebenfalls Betreuungsgutscheine eingeführt werden (Abstimmung 12. Mai 2011).

Betreuungsgutscheine in der Stadt Luzern

2008 führte die Stadt Luzern das Gutscheinmodell für die Kinderbetreuung in Krippen und bei Tageseltern ein und löste damit das alte Finanzierungsmodell über Beiträge an Anbieter ab.⁸ Alle in der Stadt Luzern wohnhaften Eltern von Kindern im Vorschulalter haben seitdem Anrecht auf Betreuungsgutscheine. Der Anspruch auf die Anzahl Betreuungstage richtet sich nach dem Erwerbsspensum; die Höhe des Gutscheins orientiert sich am steuerbaren Einkommen und Vermögen (Stufenmodell). Die Gutscheine können bei akkreditierten Kitas und Tageseltern eingelöst werden. Diese müssen eine Betriebsbewilligung der Vormundschaftsbehörde besitzen, welche sich auf den Qualitätsstandard des Sozialvorsteher-Verbands Kanton Luzern abgestützt. Wer einen Betreuungsplatz hat, kann eine Bestätigung der entsprechenden Institution (Kita oder Tageselternvermittlung) mit dem ausgefüllten Antragsformular und den nötigen weiteren Unterlagen zur Beantragung eines Gutscheins bei der Stadt einreichen. Dabei handelt es sich nicht um einen Gutschein im eigentlichen Sinne, sondern die Stadt zahlt den bewilligten Betrag monatlich im Voraus an die Beitragsberechtigten aus. Der «Gutschein» ist damit personifiziert und an eine unmittelbare Leistung gekoppelt. Fremdsprachigen Eltern bietet die Fachstelle FABIA bei Fragen zu den Betreuungsgutscheinen und beim Ausfüllen der notwendigen Formulare Unterstützung an.

Vor dem Gutscheinmodell erhielten fünf Kitas und die Tageselternvermittlung finanzielle Unterstützung durch die Stadt. Die anderen zwanzig Kitas konnten keine subventionierten Plätze anbieten, weshalb nur eine Minderheit von Eltern von solchen Plätzen profitieren konnte. Ziel des Gutscheinmodells war deshalb die Chancengleichheit zu erhöhen und das Angebot an Betreuungsplätzen auszubauen. Beide Ziele konnten erfüllt werden. Insgesamt profitieren 890 Kinder aus rund 500 Familien von den Betreuungsgutscheinen (2009). Rund 50% dieser Familien verfügen über ein steuerbares Einkommen von unter 50'000 CHF. Die Anzahl Betreuungsplätze konnte alleine im Jahr 2010 um 31% erhöht werden. Diese Steigerung war allerdings nicht ohne Erhöhung des Budgets möglich: Das Budget stieg gegenüber 2007 von 2.4 Mio CHF auf 4.1 Mio CHF für das Jahr 2010 (Auskunft per Email erhalten, alle weiteren Informationen stammen von der Webseite www.betreuungsgutscheine.stadtluzern.ch).

Der Genfer Chèque annuel formation (CAF)

Alle im Kanton Genf wohnhaften oder arbeitenden (je mindestens ein Jahr), volljährigen Personen haben Anrecht auf einen jährlichen Bildungsgutschein von maximal 750 CHF, wenn Bruttoeinkommen und Vermögen einen bestimmten Betrag nicht übersteigen.⁹

⁸ Am 17. Juni 2012 hat das Stadtluzerner Stimmvolk das Reglement über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Förderangebote angenommen. Dieses Reglement schafft die notwendige gesetzliche Grundlage für die Verankerung des Systems der Betreuungsgutscheine.

⁹ Für eine alleinstehende Person ohne Kinder beträgt dieser Betrag 88'430 CHF, wobei sich dieser Betrag aus dem Bruttoeinkommen plus dem Vermögen minus 30'000 CHF berechnet.

Der Gutschein kann zur Deckung der gesamten Kosten eingesetzt werden. Das Beantragen eines Gutscheins erfolgt personifiziert und gebunden an eine berufsorientierte Weiterbildung, welche aus einem Katalog akkreditierter Weiterbildungen gewählt werden kann. Antragsformulare und Angebotskatalog finden sich online unter www.geneve.ch/caf/. Die Bildungsgutscheine werden unabhängig von allfälligen Beiträgen an Weiterbildungsinstitutionen finanziert.

2009 bezogen 5087 Personen einen Gutschein, dies entspricht rund zwei Drittel aller Anträge. 65% der Gutscheine wurden für Sprachkurse eingelöst. 20% der Nutzer verfügen über keine höhere Bildung als die Grundschule. Dank ergänzender Beratung konnte der Anteil an wenig Qualifizierten erhöht werden.

Ein Informationsschreiben über das Sprachkursangebot für MigrantInnen informiert über die Möglichkeit, einen CAF zu beantragen.

Subjektfinanzierung in der Sprachförderung von MigrantInnen

Sprachförderung wird in der Schweiz auf kantonaler (städtischer) Ebene überwiegend mittels Objektfinanzierung unterstützt. Es sind aber einzelne, meist lokale Initiativen bekannt, welche neben der Objektfinanzierung auf einer Form von Subjektfinanzierung basieren. Dabei sind insbesondere zwei Ansätze zu beobachten:

- *Indirekte Subjektfinanzierung:* Ein Beispiel sind die Kurse der Sprachschule AIDA in St. Gallen. Diese hat mit einigen umliegenden Gemeinden eine Vereinbarung, dass die Gemeinden einen pro-Kopf-Beitrag bezahlen. Der Kursbeitrag ist für Personen aus den beteiligten Gemeinden entsprechend tiefer. Bilaterale Abmachungen zwischen Trägerschaften und Gemeinden sind auch in anderen Fällen bekannt und dürften in der ganzen Schweiz zahlreich bestehen. Ein weiteres Beispiel stellen niederschwellige Deutschkurse von ECAP in der Stadt Zürich dar. Der städtische Beitrag an die Kurse ist von der Anzahl Kursteilnehmenden abhängig. Der Blick über die Landesgrenze hinaus zeigt in Deutschland, Schweden und Dänemark je ein nationales Finanzierungsmodell, in welchen der Staat den Trägerschaften oder Kommunen einen festen Betrag pro Teilnehmenden und Kurs oder Lektion bezahlt (Emminghaus et al. 2006). Die Erfahrungen in Deutschland zeigen, dass der staatliche Förderbeitrag an die standardisierten Kurse (ein Kursformat für alle) zu gering ist, was die Trägerschaften durch grössere Kursgruppen kompensieren (durchschnittlich 16.7 TN). Ausserdem sehen sich vor allem kommerzielle Anbieter unter Druck, da sie gegenüber NGO nicht von Freiwilligenarbeit, kostenlosen (oder günstigen) Kursräumen und Spenden profitieren können. Der Förderbeitrag wurde daher kürzlich erhöht.
- *Rückerstattung eines Teils der Kurskosten nach erfolgreichem Besuch eines Kurses:* Beispiele hierfür finden sich ebenfalls im Kanton St. Gallen. Das Rheintaler Modell sowie das Modell in der Region Werdenberg-Sarganserland erfordern einen Kursbesuch von mindestens 80%, um bis zu 720 CHF (Rheintal) oder 450 CHF (Werdenberg-

Sarganserland) der Kurskosten zurückerstattet zu bekommen. Während das Gutscheinformodell im Rheintal nur lokale Kurse umfasst, erfolgt die Rückerstattung in der Region Werdenberg-Sarganserland unabhängig vom Kursort und Kursanbieter. Die Höhe der Rückerstattung unterscheidet sich allerdings zwischen vom Kanton subventionierten Kursen und privaten Angeboten. Rückerstattungen erhalten zudem nur Personen, deren steuerbares Einkommen unter einem gewissen Wert liegt (vgl. *Kapitel 5*). Ein anderes Beispiel findet sich in der Stadt St. Gallen. Hier erhalten Kursteilnehmende von Deutschkursen auf dem GER-Niveau A1 bis A2 maximal 80 CHF zurückerstattet, wenn sie 80% der Lektionen besucht haben. Wer die Leistung erbringt, spielt auch in diesem Modell keine Rolle. Dieses Gutscheinformodell ist aufgrund des eher bescheidenen Betrags allerdings als Anreizmodell für einen regelmässigen Kursbesuch zu betrachten und nicht als substanzielle Entlastung der Kurskosten für die Teilnehmenden. Weitere Beispiele für den Ansatz der Rückerstattung finden sich im Kanton Jura und der Stadt Zürich (letzteres Beispiel siehe Kulturlegi, vgl. unten). Nationale Finanzierungsmodelle der Rückerstattung finden sich zudem in Österreich und Holland (Emminghaus et al. 2006). In beiden Ländern erhalten Kursteilnehmende nach bestandener Prüfung auf dem GER-Niveau A2 innerhalb eines bestimmten Zeitraums 50% (Österreich) bzw. 70% (Holland) der Kurskosten zurückerstattet. Der maximale Betrag ist in beiden Ländern beschränkt. Während in Holland alle MigrantInnen Anspruch auf diese Rückerstattung haben, erhalten in Österreich nur Zuwanderer aus Drittstaaten im Rahmen des Familiennachzugs einen gelben Bildungsgutschein, mit welchem sie eine Rückerstattung beantragen können. In beiden Ländern mussten von Seite des Staates (Holland) oder von Kursträgerseite und den einzelnen Kommunen Regelungen getroffen werden, damit alle Teilnehmenden die Vorauszahlung leisten können (tief verzinsten Kredit, Ratenzahlungen oder kürzere Module, Kommunen übernehmen Teilnehmerbeiträge).

Ebenfalls eine Form der Subjektfinanzierung stellt die Kostendeckung von Sprachkursen im Rahmen von Integrationsvereinbarungen, für Sozialhilfeempfänger, vorläufig aufgenommene AusländerInnen und anerkannte Flüchtlinge sowie für Arbeitslose (RAV) dar.¹⁰ Da sich diese an einen beschränkten Personenkreis richtet und andere Finanzierungsquellen bereit stehen, stellen diese Formen allerdings Spezialfälle dar, welche in der weiteren Analyse nur am Rande einbezogen werden.

Die Kulturlegi von Caritas

Das Angebot der Kulturlegi besteht zurzeit in einigen Regionen der Schweiz (nicht im Kanton St. Gallen), das Angebot soll aber schweizweit ausgebaut werden. Inhaber einer Kulturlegi kommen in den Genuss von Preisrabatten zwischen 30% und 70% bei Anbie-

¹⁰ Die arbeitsmarktlichen Massnahmen sind ein weiteres Praxisbeispiel, in welchem ein Wechsel des Finanzierungsmodells stattfand. Das Arbeitslosenversicherungsgesetz sieht eine Mischfinanzierung zwischen Objekt- und Subjektfinanzierung für arbeitsmarktliche Massnahmen vor (vgl. Art. 59c^{bis} AVIG). Die Verordnung regelt die Details (vgl. Art. 81d und Art. 85 AVIV).

tern, welche die Kulturlegi akzeptieren. In der Regel trägt der Anbieter den Preiserlass. In einigen Fällen, wie bei Deutschkursen in der Stadt Zürich, können sich Inhaber der Kulturlegi bei einem erfolgreichen Kursabschluss (80% Anwesenheit) 30% der Kurskosten bei der Stadt Zürich zurückerstatten lassen. Eine Kulturlegi beantragen können alle Personen, welche über ein tiefes Einkommen verfügen. Wer gewisse Voraussetzungen erfüllt und beispielsweise Empfänger von Sozialhilfe, AHV/IV-Ergänzungsleistungen oder Krankenkassen-Prämienverbilligung ist (u.a., siehe www.kulturlegi.ch), muss keinen weiteren Nachweis erbringen.

3.3 Erste Zwischenbilanz

Für die Finanzierung der Deutschkurse kommen die Objektfinanzierung sowie die Subjektfinanzierung in Form von Gutscheinmodellen in Frage (Tabelle 3). Bei den Gutscheinmodellen kann man zwischen einem direkten (Zielpersonen erhalten Gutschein) und einem indirekten (pro-Kopf-Beitrag an die Leistungserbringer) unterscheiden. Die staatliche Produktion von Deutschkursen scheidet nicht nur aufgrund theoretischer Überlegungen aus, ein Systemwechsel in diese Richtung würde auch einen zu grossen Bruch mit der heutigen Praxis darstellen. Eine Subjektfinanzierung mittels Steuerabzügen, Geld- oder Sachleistungen ist wenig zweckmässig und scheidet ebenfalls aus.

Tabelle 4: Möglichkeiten staatlichen Eingreifens für die Sprachförderung

| | Option | Ausschluss | Bemerkung |
|-----------------------|----------------|------------|---|
| Staatliche Produktion | | x | Trennung strategischer und operativer Führung, Bruch mit bisheriger Praxis |
| Objektfinanzierung | x | | bisherige (offizielle) Praxis, evt. Effizienzsteigerung möglich |
| Subjektfinanzierung | Steuerabzüge | x | bevorzugt Personen mittleren/höheren Einkommens, nicht Zielpersonen |
| | Geldleistungen | x | Geldleistungen sind nicht zweckgebunden |
| | Sachleistungen | x | ermöglichen keine Wahl |
| | Gutscheine | x | rückt Bedürfnisse der Zielgruppe in Vordergrund, verspricht bessere Zielgruppenerreichung |

Die Erfahrungen mit direkten Gutscheinmodellen (Leistungsnutzer erhalten einen Gutschein) wecken die Erwartung, dass auch in der Sprachförderung die Zielgruppe – insbesondere Personen mit einem tiefen Einkommen und Bildungshintergrund – besser erreicht werden kann. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich die subventionierten

Kurse bereits heute vor allem an diese Zielgruppe richten, weshalb dieser Effekt geringer sein dürfte als bei den einzelnen beschriebenen Praxisbeispielen.

Die aufgeführten Beispiele aus der Sprachförderung über die Rückerstattung der Kurskosten decken eine weitere Eigenschaft von direkten Gutscheinmodellen auf: Die Gutscheinberechtigung kann nicht nur von der Bedürftigkeit abhängig gemacht werden, sondern auch davon, ob eine Leistung erfolgreich genutzt wurde.

Werden die anderen Erfahrungen auf die Sprachförderung übertragen, sprechen diese weder für noch gegen eine der drei möglichen Finanzierungsformen (Objektfinanzierung, direktes oder indirektes Gutscheinmodell). Unabhängig, ob ein Systemwechsel der Finanzierung erfolgt oder nicht, muss geprüft werden, ob die Zielgruppenerreichung sowie die allokativen Effizienz durch ein besseres Informationssystem erhöht werden können.¹¹ Ebenfalls unabhängig von einem Systemwechsel besteht der Bedarf nach einer Kontrollinstanz zur Einhaltung von Mindeststandards der Leistungserbringer bzw. deren Leistungen. Auch die Einführung eines Controllings ist unabhängig vom Modell zu prüfen, da es wichtige Informationen zur Steuerung liefert. Der erfahrungsgemäss höhere administrative Aufwand eines direkten Gutscheinmodells beschränkt sich daher im Wesentlichen auf das Ausstellen der Gutscheine (inklusive allfällige Prüfung der Gutscheinberechtigung).

¹¹ Vgl. hierzu auch Brägger 2011a.

4 Eigenschaften der Sprachförderung

Ob sich im Falle der Sprachförderung eher die Objektfinanzierung, ein Gutscheinmodell oder eine Mischform eignet, ist anhand der spezifischen Eigenschaften der Sprachförderung in der Schweiz und im Kanton St. Gallen zu beurteilen und weiter auszudifferenzieren.

4.1 Marktversagen und staatlicher Eingriff

Die Frage, ob im Falle der Sprachförderung überhaupt ein Grund für staatliches Eingreifen gegeben ist, wird durch die Definition der Zielgruppe bejaht. Im Rahmencurriculum für die sprachliche Förderung von Migrantinnen und Migranten des Bundesamtes für Migration (2009, 13) heisst es dazu: *„Zahlreiche Migrantinnen und Migranten bringen aber nicht die Voraussetzungen für den Besuch von herkömmlichen Sprachkursangeboten mit. Für sie sind spezielle, sogenannte niederschwellige Kurse bestimmt. Diese Kurse richten sich vor allem an Schulungsgewohnte. Niederschwellige Kurse senken mittels besonders teilnehmerfreundlicher Rahmenbedingungen bewusst die Schwelle für den Kursbesuch, z. B. durch gute örtliche Erreichbarkeit, durch Kinderbetreuungsangebote, durch tiefe Kostenbeteiligung der Teilnehmenden usw.“* Die Zielgruppe definiert sich also nach dem Ausschlussverfahren und umfasst alle Personen, denen der Zugang zu kommerziellen Angeboten aus verschiedenen Gründen versperrt ist, bei denen der Markt also versagt. Der Staat rechtfertigt seinen Eingriff über sein Interesse, dass möglichst viele fremdsprachige MigrantInnen die lokale Sprache erlernen.

Diese Definition der Zielgruppe impliziert, dass diese für nicht subventionierte Anbieter wenig interessant ist. Dies wiederum impliziert, dass niederschwellige Kurse gegenüber herkömmlichen Kursen zu Mehrkosten führen. Durch den erhöhten administrativen Aufwand (Gesuchverfahren, dezentrale Organisation der Kurse, kleines Kursvolumen, kleine Klassen und teils unterdotierte Kurse, Kinderbetreuung) und die höheren Lohnaufwendungen für besonders qualifizierte Kursleitende (z.B. Kompetenzen zur Binnendifferenzierung) entstehen Mehrkosten, welche sie wiederum auf die Teilnehmerbeträge überwälzen müssten. Dank Subventionen können Anbieter diese Mehrkosten abfedern. Um die finanzielle Hürde für die Zielgruppe zu senken, können sie dank der Subventionen (und Beteiligung Dritter) die Teilnehmerkosten weiter senken, so dass sie in der Regel günstiger sind als Kurse bei kommerziellen Anbietern.

Im letzten Punkt liegt einer der Nachteile der Objektfinanzierung begründet. Diese Form der Finanzierung vermag nicht zu differenzieren, ob ein/e Kursteilnehmer/in auf tiefe Kurskosten angewiesen ist oder nicht. Alle Teilnehmenden profitieren gleichermassen von den Subventionen. Als nachteilig zu betrachten ist zudem, wenn eine Person ausschliesslich aufgrund ihrer finanziellen Möglichkeiten auf einen für die Allgemeinheit teuren subventionierten Kurs angewiesen ist. Schliesslich muss davon ausgegangen werden, dass auch Personen einen subventionierten Kurs besuchen, denen der Zugang

zu kommerziellen Angeboten nicht versperrt ist. Dass die tieferen Teilnehmerbeiträge hierbei eine Rolle spielen dürften, ist leicht nachvollziehbar. Die Befragung von Kursteilnehmenden aus den Kantonen St. Gallen und Luzern bestätigt diese Überlegungen (Brägger 2011a, vgl. *Kapitel 6*).

Um die finanzielle Hürde im Zugang zu den Deutschkursen zu senken, versprechen Gutscheinmodelle mehr Effizienz (tiefer Mitnahmeeffekt).¹² Denn sie erlauben, die finanziellen Möglichkeiten von Zielpersonen zu berücksichtigen. Der Effekt ist aus oben genannten Überlegungen am grössten, wenn ein Gutscheinmodell auch kommerzielle Angebote umfasst.

Die niederschweligen Kurse müssen aber für Personen bezahlbar bleiben, die aufgrund ihrer finanziellen Möglichkeiten keinen Anspruch auf einen Gutschein haben, aber auf einen niederschweligen Zugang angewiesen sind. Um die Mehrkosten aufgrund des niederschweligen Zugangs gegenüber den kommerziellen Angeboten decken zu können, eignet sich wie bisher die Objektfinanzierung. Dies, weil die Kosten wesentlich von den erbrachten Leistungen (Anzahl Lektionen) anfallen und nicht von der Anzahl erreichter Personen. Allerdings zeigt sich, dass diese theoretischen Überlegungen nur bedingt stimmen: Die Budgetanalyse der bislang unterstützten professionellen Anbieter sowie eine Internetrecherche zu den Preisen kommerzieller Kurse lassen den Schluss zu, dass sich «Niederschwelligkeit» nicht auf die Produktionskosten eines Kurses niederschlägt (vgl. 5.3 und *Anhang 2*).¹³ Mehrkosten entstehen nur, wenn eine zum Kurs parallele Kinderbetreuung angeboten wird oder wenn es sich um Kurse mit speziellem Kursprofil (z.B. Alphabetisierungskurse, Kleinklassen) handelt.

4.2 Steuerung des Angebots

Dieses Kapitel gibt einen allgemeinen Überblick über die Steuerung der Sprachförderung über den Kanton St. Gallen hinaus. Spezifische Charakteristika der St. Galler Sprachförderung sind im *Anhang 1* zusammengestellt. Uns ist bewusst, dass die Praxis der Kantone in einzelnen Punkten voneinander abweichen dürfte. Die Darstellung basiert auf Erfahrungen aus früheren Projekten sowie einer (nicht abschliessenden) Recherche und soll in erste Linie die Grundzüge der kantonalen Programme aufzeigen und in welche Richtung sich diese entwickeln.

Die Kantone sind seit 2009 basierend auf einem Programm Sprache und Bildung für die Steuerung der Sprachförderung verantwortlich. Zuvor, seit 2000, vergab der Bund Fördermittel direkt in Form einer Objektfinanzierung an Kursträgerschaften. Dies war aller-

¹² Diese Aussage stimmt auf den ersten Blick. Für eine abschliessende Beurteilung ist der Aufwand für die Prüfung, ob jemand Gutschein-berechtigt ist, zu berücksichtigen.

¹³ Die niederschweligen Kurse sind häufig sogar bei einer Vollkostenberechnung günstiger, weil die Beteiligten teils tiefe Löhne haben, welche auf einen grossen Grad an Freiwilligkeit schliessen lassen. Eine Modellrechnung aufgrund der Budgetanalyse kommt auf Kosten von rund 160 CHF pro Lektion bei einem Kursumfang von 80 Lektionen, inkl. Anteil Büro, Weiterbildung und Qualitätssicherung (vgl. *Anhang A2*).

dings an die Bedingung geknüpft, dass sich Dritte (die Gemeinden) an den Kursen beteiligten. Heute erhalten die Kantone vom Bund einen Integrationskredit für die Sprachförderung. Fördergelder werden weiterhin in Form einer Objektfinanzierung vergeben. Auch die Praxis des Bundes einer jährlichen offenen Ausschreibung der Fördermittel wurde von den meisten Kantonen beibehalten. An der Beteiligung durch Dritte (Gemeinden) an den Kursen halten die Kantone ebenfalls fest.

Das Angebot an niederschweligen Deutschkursen ist vielerorts noch heute als Produkt der Förderung seit 2000 zu betrachten, nicht selten weil das Engagement der betroffenen Trägerschaften gewürdigt werden will. Bei den Trägerschaften handelt es sich häufig um NGO, Vereine, Stiftungen, Hilfswerke oder (Schul-) Gemeinden. Das Kurswesen bildet im Falle einiger Trägerschaften deren Kerngeschäft (im Folgenden «professionelle Trägerschaften» genannt), bei vielen Trägerschaften sind die Deutschkurse allerdings nur eines von mehreren Angeboten. Dies wirkt sich auf die Angebotsmenge aus: Während das Kursvolumen von einigen Anbietern lokal oder regional bis zu mehrere Dutzend Kurse umfasst (z.B. Sprachschule Bächler im Kanton St. Gallen, ECAP Stadt Zürich, FEMIA Kanton Luzern), gibt es eine Vielzahl von Trägerschaften mit lediglich einem bis drei Kursen. Trotz Mindestanforderungen an die Trägerschaften und deren Kurse unterscheiden sich die Trägerschaften aufgrund ihres Hintergrundes in ihrer Professionalität (Brägger 2011b, 2007). Dies macht sich einerseits auf administrativer Ebene bemerkbar (Professionalität der Gesuchseingabe, Kursadministration, Werbung) und andererseits auf der qualitativen Ebene der Kurse.¹⁴

Vielorts ist ebenfalls die lokale Verteilung der Kurse als Produkt der Förderung seit 2000 zu betrachten. Von Seiten des Bundes wurden ein lokal niederschwelliger Zugang und damit eine breite lokale Verteilung der Kurse gefördert. Auch die Gemeindebeteiligung beeinflusst(e) mitunter den Kursort. Als Folge davon ist auch heute noch zu beobachten, dass das Kursangebot vor allem in ländlichen Regionen zersplittert ist und sich mancherorts auf einen einzigen Kurs beschränkt. Eine Differenzierung des Kursangebotes ist in diesen Fällen nicht gewährleistet (vgl. 4.3).

Oben beschriebene Nachteile dürften der Grund sein, dass einige Kantone (wie der Kanton Thurgau oder der Kanton Zürich¹⁵) dazu übergegangen sind, die Zusammenarbeit mit einigen wenigen professionellen Trägerschaften zu suchen, die das gesamte Kursangebot durchführen. Allgemein ist die Tendenz zu beobachten, dass eine Verdichtung des Kursangebots auf grössere Trägerschaften angestrebt wird (Hammer et al. 2010), das heisst, dass Anbieter mit einem grösseren Kursvolumen bei der Vergabe der Fördermittel bevorzugt werden.

¹⁴ Das Risiko für qualitativ unzureichende Kurse besteht, wenn die verantwortliche Person der Trägerschaft die Kursleitung nicht fachlich führen kann oder eine Personalunion besteht.

¹⁵ Ohne Stadt Zürich, die ein eigenes Sprachförderkonzept verfolgt.

Letzteres ist ein Zeugnis davon, dass die Kantone die Möglichkeit zur Steuerung des Kursangebots seit 2009 stärker nutzen. Der Kanton St. Gallen hat seit 2009 die Mindestanforderungen für die Kurse erhöht, achtet bei der Vergabe der Fördermittel auf eine bessere regionale Verteilung und hat die Informationsarbeit über das kantonale Kursangebot stark ausgebaut (www.integration.sg.ch). Dennoch stehen auch unter Beibehaltung der Objektfinanzierung weitere Steuermittel zur Verfügung, um alte Strukturen aufzubrechen, das Angebot stärker am Bedarf auszurichten und den administrativen Aufwand zu verringern (Zusammenarbeit mit eingeschränkter Anzahl an Trägerschaften, mehrjährige Leistungsvereinbarungen, Normkosten einführen¹⁶, Minimalstandards weiter ausbauen indem z.B. ein minimales Kursvolumen und minimale Teilnehmerzahlen pro Kurs gefordert werden).

4.3 Die Bedürfnisse der Zielgruppe

Das Rahmencurriculum des Bundesamtes für Migration (2009, 12) listet mehrere Merkmale der Heterogenität auf (Alter, Geschlecht, Bildungshintergrund, Motivation, Arbeitssituation, Sozialisation u.a.). Diese sollen möglichst berücksichtigt werden, wenn Zielpersonen einem Kurs zugewiesen werden. Neben Kursen auf unterschiedlichen Niveaus mit unterschiedlichen Progressionen («Lerngeschwindigkeit»), sollen auch Kurse mit unterschiedlicher thematischer Ausrichtung den Bedürfnissen der MigrantInnen gerecht werden. Weiter wäre zu berücksichtigen, dass MigrantInnen aufgrund ihrer Lebenssituation und Motivation nach lokal niederschweligen Kursen, nach Kursen zu verschiedenen Zeiten und mit unterschiedlicher Intensität (Anzahl Lektionen pro Woche) verlangen. Auch eine zum Kurs parallel geführte Kinderbetreuung entspricht einem Bedürfnis.

In der Realität ist das lokale (niederschwellige) Kursvolumen selbst in Gemeinden mit Zentrumscharakter meist zu klein, um durch eine Differenzierung der Kurse alle diese Bedürfnisse abzudecken. Vor allem in ländlichen Regionen stehen der lokale Zugang und ein differenziertes Kursangebot in einem Spannungsfeld. Um den unterschiedlichen Lernvoraussetzungen und Interessen zumindest ein Stück weit gerecht zu werden, steht die Methode der Binnendifferenzierung zur Verfügung. Dagegen können das Bedürfnis nach verschiedenen Kurszeiten, Intensitäten und Niveaus sowie die aus heutiger Sicht geforderte Qualität nur mithilfe eines minimalen Kursvolumens befriedigt werden.

Die Befragung von Kursteilnehmenden aus den Kantonen St. Gallen und Luzern legt diese Schwierigkeit offen zu Tage (Brägger 2011a). Um ihre Bedürfnisse zu erfüllen, wünschten sich die Befragten ein differenzierteres Kursangebot, über welches sie um-

¹⁶ Durch die Einführung von Normkosten kann auf die aufwändige Prüfung des Kursbudgets verzichtet werden. Die Vergabe von Fördermittel orientiert sich an Modellkosten, die wiederum unter Berücksichtigung von Minimalanforderungen (z.B. Lohnkosten für die Kursteilnehmenden) berechnet werden (vgl. *Anhang 2*). Die Vergabe von Fördermittel nach Normkosten würde auch dem Umstand gerecht, dass die Trägerschaften wenig vergleichbare Budgets einreichen.

fangreiche Informationen erhalten können. Die Befragung stellt die Notwendigkeit eines unmittelbar lokalen Zugangs in Frage. Um ein minimales Kursvolumen zu erreichen, welches eine Differenzierung des Kursangebots erlaubt, kämen deshalb folgende Massnahmen in Frage:

- Eine Verdichtung des Kursangebots auf regionale Zentren,
- eine bessere Abdeckung des Bedarfs oder eine Steigerung der Nachfrage durch gesteigerte Bekanntmachung, sowie
- der Einbezug von kommerziellen Angeboten (vor allem mit Blick auf höhere Niveaus und Intensivkurse).

Die Verdichtung des Kursangebots auf regionale Zentren brächte neben der Differenzierung und dem dadurch einhergehenden Qualitätsgewinn weitere Vorteile, welche letztlich die Effizienz der heutigen Praxis erhöhen würden:

- Es gäbe weniger unterdotierte Kurse. Theoretisch kann davon ausgegangen werden, dass bei der gleichen Teilnehmerzahl weniger Kurse als heute notwendig wären.
- Durch zeitlich parallele Kurse könnte eher eine Kinderbetreuung sichergestellt oder besser ausgelastet werden.
- Eine Verdichtung des Kursangebots würde die Anzahl beteiligter Anbieter reduzieren, wodurch weniger administrativer Aufwand anfiel.

Beim letzten Punkt ist zu berücksichtigen, dass eine Verdichtung des Kursangebots am ehesten erreicht werden kann, wenn professionelle Trägerschaften, welche auch massgeblich von diesen Kursen «leben» und deshalb die Kurse aufgrund einer Vollkostenberechnung budgetieren müssen, ein minimales Kursvolumen abdecken. Damit würde der theoretische Unterschied zwischen «niederschweligen» und «kommerziellen» Angeboten durch die propagierte Verdichtung des Kursangebots verringert, sowohl in Bezug auf das Kursangebot (zentrale Niveaurokurse), als auch in Bezug auf die Trägerschaften.

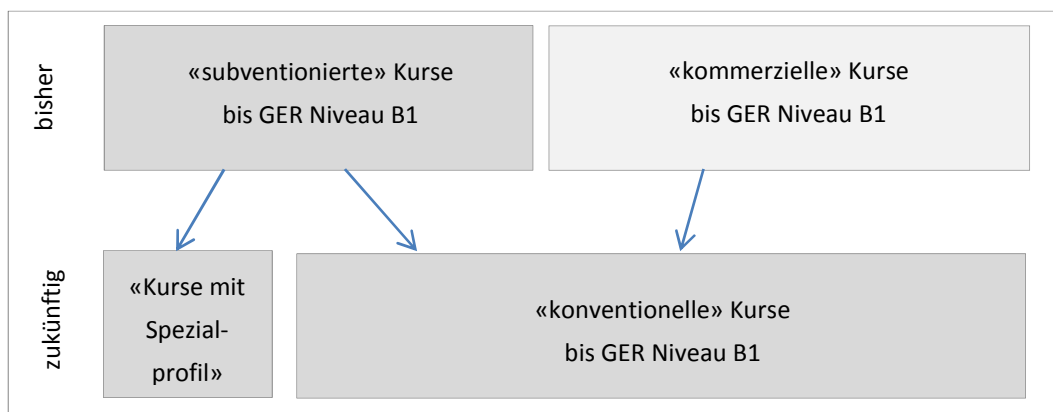
4.4 Zweite Zwischenbilanz

Der freie Markt versagt nur bei Kursen, die ein ganz spezielles Kursprofil aufweisen (Alphabetisierungskurse, Kleinstklassen) oder beim Zusatzangebot Kinderbetreuung. Andere Kurse können als konventionelle Kurse bezeichnet werden und sind mit Kursen von kommerziellen Anbietern vergleichbar. Dies zeigt sich auch in der Praxis, indem eine Verschmelzung der Grenzen zwischen kommerziellen und gemeinnützigen Anbietern zu beobachten ist. Diese Ergebnisse beeinflussen die weitere Diskussion massgeblich:

- Beim Angebot muss zwischen «konventionellen Kursen, «Kursen mit Spezialprofil» und dem Zusatzangebot Kinderbetreuung unterschieden werden (*Abbildung 1*). Letztere beide decken spezielle Bedürfnisse ab und lassen sich am besten über die Objektfinanzierung steuern. Die weitere Diskussion konzentriert sich daher auf die finanzielle Unterstützung von konventionellen Kursen.

- Würde das Rahmencurriculum für die sprachliche Förderung von Migrantinnen und Migranten des Bundesamtes für Migration (2009) streng befolgt, könnte man die konventionellen Kurse dem freien Markt überlassen. Die öffentliche Hand kann aber aus Eigeninteressen die Förderung der Sprachkompetenzen von MigrantInnen aufrechterhalten. Objektiv spricht in diesem Fall aber nichts dagegen, die Subventionen auch auf kommerzielle Anbieter auszuweiten.

Abbildung 1: Neustrukturierung des kantonalen Kursangebots



Welches Finanzierungsmodell sich für die finanzielle Unterstützung von konventionellen Kursen am besten eignet, hängt von verschiedenen weiteren Überlegungen ab. Oberste Priorität bei sämtlichen Überlegungen müssen die Qualität der Kurse und die Ausrichtung des Angebots an den Bedürfnissen der Zielpersonen haben. Dies verlangt nach Anpassungen in der bisherigen Sprachförderung:

- Nur eine Verdichtung des bisher subventionierten Kursangebots auf einige wenige Trägerschaften und lokale Zentren kann ein minimales Kursvolumen erzeugen, das eine den Bedürfnissen der Zielgruppe gerecht werdende Differenzierung der Kurse gewährleistet (Ausnahme spezielle Kursprofile, siehe oben).
- Eine Verdichtung des Kursangebots ist nur möglich, wenn bei der Finanzierungsfrage Gemeindegrenzen keine Rolle mehr spielen. Eine Objektfinanzierung durch die Gemeinden ist daher keine Option, da sie unflexibel ist.¹⁷ In Frage kommen daher eine indirekte Finanzierung mittels «pro-Kopf-Beiträgen» an die Anbieter, eine Subjektfinanzierung mittels Gutscheinen oder eine Beteiligung an der kantonalen Sprachförderung in Form eines Schlüsselbetrags an den Kanton. Wichtig für die weitere Diskussion ist, dass die Finanzierung durch die Gemeinden nicht in der gleichen Form erfolgen muss, wie die Finanzierung durch den Kanton. Dies führt für die Erarbeitung eines

¹⁷ Theoretisch müsste jede Gemeinde mit jeder Trägerschaft eine Vereinbarung treffen. Bei den Gemeinden stösst die Objektfinanzierung auch zunehmend auf Ablehnung, weil sie wenig transparent ist und keine ausgeglichene Beteiligung durch alle Gemeinden zulässt.

neuen Finanzierungsmodells einerseits zu einer Erhöhung der Komplexität, andererseits aber auch zu einem grösseren Spielraum.

- Die Verdichtung des Kursangebots wird gefördert, wenn der Kanton seine Möglichkeiten zur Steuerung des Angebots stärker nutzt oder wenn Marktmechanismen freier spielen können. Entweder werden unterdotierte Kurse für Anbieter unattraktiv gemacht - dafür eignet sich die direkte (Gutscheine) wie indirekte («pro-Kopf-Beiträge») Subjektfinanzierung. Und/oder der Kanton knüpft die Objektfinanzierung an strengere Bedingungen, indem er ein minimal differenziertes Kursangebot oder eine minimale Teilnehmerzahl pro Kurs einfordert¹⁸.
- Schliesslich trägt der Einbezug von kommerziellen Anbietern nicht nur zur Differenzierung des Kursangebots bei. Es bestünde zudem der Vorteil, dass die Mindestanforderungen auch für diese Anbieter gelten würden und die Qualität der Kurse überprüft werden könnte (Akkreditierung). Ein weiterer Grund also, kommerzielle Anbieter in ein zukünftiges Finanzierungsmodell zu integrieren.

Werden kommerzielle Angebote in ein zukünftiges Finanzierungsmodell integriert, wird sich gegenüber heute jedoch die Anzahl Kurse, die potentiell Anspruch auf eine finanzielle Förderung haben, ungefähr verdoppeln (vgl. *Anhang 1*). Dies hätte schwerwiegende Konsequenzen für die Verteilung der Fördermittel. Entweder können die Fördermittel im gleichen Umfang erhöht werden (dies würde die Subventionierung einzelner Kurse im gleichen Masse wie heute erlauben). Oder es müssten Anpassungen zur heutigen Praxis erfolgen. Letztlich wird ein Kompromiss zu fällen sein, welcher auf politischen Entscheidungen beruht:

- Die Mittel der öffentlichen Hand sollen möglichst ausgebaut werden. Dies spricht stark dafür, die Gemeinden wie auch den Kanton (stärker) in die Pflicht zu nehmen.
- Es sind Massnahmen zu treffen, die die Effizienz der kantonalen Sprachförderung erhöhen (Verdichtung des Kursangebots, Normkosten, strengere Auflagen).
- Wenn die öffentlichen Gelder nicht ausreichen, um das gesamte Angebot im gleichen Masse wie heute zu unterstützen, sind gezwungenermassen Einschränkungen zu beschliessen. Drei Möglichkeiten (sowie deren verschiedene Kombinationen) stehen dafür zur Verfügung, wobei jeweils auch Konsequenzen für die Teilnehmerbeiträge erfolgen:

1. Die vorhanden Mittel werden auf ein grösseres Angebotsvolumen verteilt. Dadurch sinkt die Höhe der gesprochenen Beiträge pro Leistungseinheit ge-

¹⁸ Von den Trägerschaften sind zudem minimale Löhne für die Kursleitenden, sowie eine maximale Kursgruppengrösse zu fordern. Zudem dürfen die Teilnehmerbeiträge nicht einen maximalen Betrag pro Lektion übersteigen. Weiter sind die Mindestanforderungen zu den Qualifikationen der Trägerschaften und Kursleitenden konsequent einzufordern und tendenziell zu erhöhen. Nach über zehn Jahren Förderung sollte keine Unterstützungsarbeit von Trägerschaften mehr nötig sein müssen.

genüber heute, wodurch gezwungenermassen der Teilnehmerbeitrag bisher subventionierter Kurse steigt. Dafür sinkt der Teilnehmerbeitrag all jener Kurse, welche neu von den Subventionen profitieren.

2. Der Katalog an subventionsberechtigten Angeboten wird eingeschränkt (was allerdings der Differenzierung des Angebots entgegenwirkt). Dafür kommen verschiedene Kriterien in Frage, wie Niveau, Intensität, regionale Verteilung oder die Qualität der Kurse. Je nach gewähltem Kriterium sind unterschiedliche Folgen für die Höhe der Teilnehmerbeträge zu ziehen.
3. Der Personenkreis wird eingeschränkt, indem eine Kursverbilligung von der finanziellen Bedürftigkeit einer Person abhängig gemacht wird. Dadurch findet eine Umverteilung der verfügbaren Fördermittel statt. Einkommensabhängige Kursverbilligungen verlangen zwingend nach einer direkten Subjektfinanzierung mittels Gutscheinen.

Schliesslich hängt das Finanzierungsmodell auch davon ab, ob weitere Bedingungen für den Erhalt einer Kursverbilligung eingefordert werden sollen. Wird ein regelmässiger Kursbesuch verlangt, kommt ebenfalls nur ein Gutscheinmodell in Frage.

5 Einbezug von Beteiligten auf Ebene Kanton, Gemeinde und Trägerschaften

Die bisherige Analyse geeigneter Finanzierungsmodelle für die Sprachförderung beruht auf theoretischen Überlegungen, auf Kenntnissen der allgemeinen Grundzüge der Sprachförderung sowie einer Dokumentenanalyse zur bestehenden Praxis im Kanton St. Gallen. Ein allfälliger Systemwechsel muss aber von den beteiligten Institutionen getragen werden, weshalb die Akzeptanz möglicher Modelle und deren Ausgestaltung in Erfahrung gebracht werden muss. Dazu wurden die Beteiligten auf Ebene Kanton (inkl. fünf regionalen Fachstellen und Fachstelle für Integrations-Deutschkurse), Gemeinden und Trägerschaften (alle fünf professionellen Anbieter sowie eine Schulgemeinde) sowie drei kommerzielle Anbieter zu den Chancen und Risiken ausgewählter Modelle befragt.

5.1 Rückmeldungen des KIG und der regionalen Fachstellen

Die Befragten beurteilen die heutige Situation als unbefriedigend, weil im ganzen Kanton unterschiedliche Finanzierungsmodelle umgesetzt werden. Die Gemeinden beteiligen sich unterschiedlich stark an der Finanzierung der Sprachförderung, was zu einer Ungleichbehandlung der Zielpersonen führt. Alle Befragten würden ein einheitliches Modell begrüßen, mindestens auf regionaler Ebene. Der Umstand, dass einige Trägerschaften Subventionen einfordern und andere nicht, macht die Steuerung der Sprachförderung zudem schwierig und kann zu Qualitätsunterschieden führen.

Alle Befragten teilen weiter die Einschätzung, dass das aktuelle Finanzierungsmodell nicht mit der Verdichtung des Kursangebots und somit der Ausrichtung des Kursangebots an den Bedürfnissen der Zielgruppe vereinbar ist. Abgesehen von einzelnen Gemeinden, die an ihren Kursen festhalten, sei aber eine Tendenz zu beobachten, dass die Nachfrage nach Einzelkursen in den Gemeinden sinkt. Die Gemeinden sehen sich aufgrund dieser Entwicklung gezwungen, nach gemeinsamen Lösungen zu suchen. Die Gutscheinmodelle in den Regionen Rheintal und Werdenberg-Sarganserland sind als Zeichen dieser Entwicklung zu deuten.

Die betroffenen Leiterinnen der regionalen Fachstellen zeigen sich sehr zufrieden mit den Gutscheinmodellen in ihrer Region. Die Angst, dass die Teilnehmerbeiträge zu Beginn des Kurses zu hoch seien (rund 10 CHF pro Lektion), habe sich nicht bestätigt. Die Kursanbieter würden auch Ratenzahlungen akzeptieren und bei besonders prekären Verhältnissen würden die Gemeinden im Voraus bezahlen. Für die Zielpersonen wäre es zwar einfacher, wenn sie den Gutschein bei Kursbeginn einlösen könnten. Aus der Diskussion mit den Gemeinden hat sich aber gezeigt, dass ein regelmässiger Kursbesuch für eine Rückvergütung vorausgesetzt wird: *„Hier wissen die Gemeinden, dass sie für Leistungen zahlen, die genutzt wurden“*. Die Rückvergütung der Kurskosten klappt in der Regel auch. Alle Gemeinden halten sich an die festgelegten steuerbaren Einkommen, welche über die Gutscheinberechtigung entscheiden. Einige Gemeinden würden die

Kursgelder auch bei höheren Einkommen vergüten. Nur in Einzelfällen wurden die Fachstellenleiterinnen bislang zur Klärung einbezogen. Allgemein seien die meisten Gemeinden seit Beginn des Gutscheinmodells grosszügiger geworden (Rheintal). Aus Sicht der Fachstellenleiterinnen wäre es allerdings am einfachsten, wenn alle eine Rückvergütung erhalten würden, unabhängig von ihren finanziellen Möglichkeiten. Obwohl der Gang auf die Gemeinde für die Zielpersonen eine Hürde darstellen kann, ist eine Fachstellenleiterin überzeugt, dass die entsprechende Vorgabe neben dem finanziellen Aspekt auch einen integrativen Aspekt beinhaltet: Die Zielpersonen kommen mit Vertretern der Gemeinden in Kontakt (positiver Anlass), sie können Berührungspunkte abbauen und lernen das Gemeindehaus kennen.

Weiter sieht keine befragte Person einen Grund, weshalb kommerzielle Kurse, wenn sie die Minimalanforderungen erfüllen, nicht ebenfalls in ein zukünftiges Finanzierungsmodell einbezogen werden sollen. Niederschwelligkeit oder die Abgrenzung zu den kommerziellen Kursen sehen sie – wenn überhaupt – in tieferen Teilnehmerbeiträgen sowie in der starken Orientierung an den Bedürfnissen der Teilnehmenden. Letzteres setze hohe Kompetenzen der Kursleitenden sowie einen erhöhten Vorbereitungsaufwand voraus.

Sollte ein einheitliches Finanzierungsmodell umgesetzt werden, sei vorgängig die Zusammenarbeit mit den Gemeinden für die detaillierte Ausgestaltung zu suchen, damit das Modell eine breite Zustimmung erfährt. Dabei ist laut einer befragten Fachstellenleiterin zu berücksichtigen, dass die Gemeindevertreter einen politischen Auftrag haben und Rechenschaft ablegen müssen. Es sollte von Seiten des Kantons daher bedächtig, pragmatisch und konsensbereit vorgegangen werden, um am Ende nicht eine einheitliche Lösung zu gefährden oder gar Errungenes zu verlieren.

Eine Befragte möchte zudem Firmen stärker in die Pflicht nehmen.

5.2 Rückmeldungen von Vertretern ausgewählter Gemeinden

Befragt wurden Vertreter von sechs Gemeinden des Kantons St. Gallen, welche sich finanziell an Sprachförderung beteiligen, jedoch in unterschiedlicher Form (*Tabelle 5*). Gemeinden, welche sich nicht an der Sprachförderung beteiligen, wurden nicht befragt.

Die Befragten sehen je nach aktuellem Finanzierungsmodell ganz verschiedene Vor- oder Nachteile. Am zufriedensten äussert sich der Vertreter einer Gemeinde aus dem Sarganserland: Das Gutscheinmodell funktioniert gut, für die Gemeinde entsteht ein kleiner Aufwand und sie unterstützt jene Personen, die auf eine finanzielle Hilfe angewiesen sind und Interesse am Kurs zeigen. Auf Zufriedenheit stösst auch die Pro-Kopf-Finanzierung in den entsprechenden Gemeinden, da sie transparent ist. Dieses System wäre aus Sicht der betroffenen Gemeindevertreter jedoch gerechter, wenn sich alle Gemeinden daran beteiligen würden. Wer Leistungsvereinbarungen mit Trägerschaften eingegangen ist oder diese mittels Objektfinanzierung unterstützt, begrüsst, dass damit

zwar gezielt Nischenprodukte gefördert und eine kooperative Zusammenarbeit mit Integrationsexperten aufgebaut werden können. Es werden damit aber „*parallele Angebote*“ zu kommerziellen Anbietern geschaffen, was zunehmend schwierig zu legitimieren sei. Am unzufriedensten ist der Vertreter einer Gemeinde, die selber als Trägerschaft von Deutschkursen auftritt. Der Grund für die Unzufriedenheit liegt darin, dass sich die umliegenden Gemeinden nicht an den Kursen beteiligen, obschon sie viele Teilnehmer stellen.

Tabelle 5: Formen der finanziellen Beteiligung durch die Gemeinden

| Finanzierungsform |
|--|
| Leistungsvereinbarungen mit Trägerschaften, Gutscheine über 50 oder 80 CHF nach Kursabschluss (Voraussetzung min. 80% Lektionen). |
| Objektfinanzierung für lokale Trägerschaft (Defizitdeckung), Pro-Kopf-Beitrag bei Alphabetisierungskursen für MigrantInnen aus der Gemeinde, eigener Mutter-Kind-Kurs. |
| Pro-Kopf-Beitrag für MigrantInnen aus eigener Gemeinde. |
| Eigener Kurs (Schulgemeinde ist Trägerin), Defizitdeckung für lokale Kurse einer anderen Trägerschaft. |
| Seit 2009 Gutscheinmodell Werdenberg-Sarganserland. |

Unabhängig vom angewendeten Finanzierungsmodell, beurteilen die befragten Gemeindevertreter die verschiedenen *Modelle für die Gemeindebeteiligung* folgendermassen:

Objektfinanzierung: Dieses Finanzierungsmodell wird von keinem der Befragten bevorzugt. Der grosse Nachteil der Objektfinanzierung besteht darin, dass die Standortgemeinde für Teilnehmende aus anderen Gemeinden bezahlt. Ungeklärt bleibt die Frage, wie kommerzielle Anbieter behandelt werden sollen. Dort wo Objektfinanzierung ohne weitere Bestimmungen umgesetzt wird, stösst es zunehmend auf Ablehnung. Zwei Gemeinden verabschiedeten sich in den letzten Jahren von diesem Modell und beteiligen sich heute nach einem Pro-Kopf-Beitrag an den Kursen.

Pro-Kopf-Beiträge: Der Vorteil gegenüber der Objektfinanzierung besteht darin, dass die Kosten für die Gemeinden transparent sind und dem Verursacherprinzip folgen. Falls sich allerdings andere Gemeinden nicht an diesem Modell beteiligen, haben entweder die entsprechenden Teilnehmenden oder die Trägerschaften den fehlenden Anteil zu

tragen. Je drei der sechs Befragten halten das Modell für insgesamt zweckmässig bzw. nicht zweckmässig.

Gutscheinmodell: Das Gutscheinmodell stösst bei allen Befragten auf Interesse. Der Vorteil gegenüber dem pro-Kopf-Beitrag liegt darin, dass die Kursverbilligung an Bedingungen geknüpft werden kann (Einkommen, regelmässiger Kursbesuch), wodurch die Bereitschaft der Gemeinden steigt, auch kommerzielle Angebote zu berücksichtigen (Kosten halten sich in Balance). Ein Gutscheinmodell ist jedoch nur tragbar, wenn es für die Teilnehmenden keine zu hohen Hürden setzt. Um Ungerechtigkeiten zu verhindern, müssten sich auch bei diesem Modell alle Gemeinden beteiligen. Alle befragten Gemeindevertreter schätzen den Verwaltungsaufwand für die Gutscheinvergabe als machbar oder gar klein ein (*Box 2 nächste Seite*). Einzig die Stadt St. Gallen müsste die Gutscheinvergabe gut planen und organisieren, was jedoch kein Hinderungsgrund für einen Systemwechsel wäre.¹⁹ Einzelne Befragte sprechen auch die Situation der bislang subventionierten Trägerschaften an: Für sie wäre ein Gutscheinmodell mit Marktöffnung eine einschneidende Veränderung. Einerseits besteht die Gefahr, dass Knowhow verloren geht, auf der anderen Seite sei es aber richtig, dass sich auch diese Anbieter im Markt behaupten müssen.

Schlüsselbetrag: Zwar halten einzelne Befragte die Gemeindebeteiligung nach einem festgelegten Schlüssel an den Kanton persönlich für ein taugliches Modell. Fall überhaupt, müsste sich der Schlüssel an der Einwohnerzahl und nicht an der Anzahl MigrantInnen orientieren, um einen Ausgleich zwischen der Gemeindebelastung zu schaffen. Da die gesamte Steuerung der Sprachförderung in die Hände des Kantons fallen würde, dürfte dieses Modell jedoch politisch auf wenig Akzeptanz stossen, da die Gemeinden ihre Mitbestimmung behalten möchten.

Zwei der Befragten begrüssen es ausdrücklich, dass der Kanton sich für ein einheitliches System einsetzt und die verschiedenen Finanzierungsmodelle prüft. Sie erwarten ausgearbeitete Vorschläge an die Gemeinden.

¹⁹ Man hat Erfahrungen bei der Kinderbetreuung, abgestufte Subventionen je nach Einkommen.

Box 2: Praxiserfahrung der Gemeinden mit der Vergabe von Gutscheinen

Ergebnisse des zeitlich befristeten Controllings und der Befragung von vier Gemeindevertretern (vgl. Anhang 3)

Nach Aussage der befragten Gemeindevertreter verläuft die Ausstellung von Gutscheinen ohne nennenswerte Probleme. Einzelne Zwischenfälle ergeben sich, wenn die Antragstellenden die Bedingungen für die Rückerstattung nicht detailliert kennen und sich daher mit falschen Erwartungen an ihre Gemeinde richten.

Der administrative Aufwand ist aus Sicht der Befragten klein. Nur in Einzelfällen (z.B. bei Quellenbesteuerung) sind Informationen über das steuerbare Einkommen aufwändig zu gewinnen oder stehen gar nicht zur Verfügung. Mehr Schwierigkeiten bereitete die Budgetierung der Ausgaben für die Kursrückerstattungen, da jedes Jahr mit grossen Schwankungen gerechnet werden muss. Da es sich um insgesamt kleine Beträge handelt, fällt eine Übertretung des vorgesehen Betrages jedoch kaum ins Gewicht. Nicht jede Gemeinde führt aufgrund des geringen Gesamtbetrages einen eigenen Budgetposten.

Die Controllingdaten belegen, dass sich die grosse Mehrheit der Gemeinden genau an die minimalen Einkommensgrenzen halten. Eine Gemeinde aus dem Rheintal hat die Einkommensgrenze für Ledige auf 30'000 CHF gesenkt und hält sich somit nicht an die Vorgaben in der Region. Andere Gemeinden zeigen sich im Einzelfall grosszügiger.

Drei Viertel der Anfragen werden durch die Gemeinden bewilligt. Praktisch alle Ablehnungen sind auf ein zu hohes Einkommen zurückzuführen (32 von 35). Im Rheintal werden tendenziell mehr Anfragen abgelehnt, was nicht überrascht, da die Einkommensgrenze im Unterschied zur Region Werdenberg-Sarganserland nicht offen kommuniziert wird.

Pro tausend ausländische Bewohner verzeichnen die Gemeinden durchschnittlich 16 Anfragen im Jahr, 12 davon kommen sie nach. Die Kosten belaufen sich jährlich auf rund 4'000 CHF pro tausend ausländische Bewohner. In der Realität schwanken die konkreten Werte jedoch beträchtlich zwischen den einzelnen Gemeinden. Durchschnittlich werden 314 CHF pro bewilligte Anfrage ausbezahlt.

Werden diese Erfahrungswerte eins zu eins auf den ganzen Kanton hochgerechnet, belaufen sich die Gemeindebeträge bei einem flächendeckenden Gutscheinmodell auf rund 410'000 CHF für rund 1300 bewilligte Anträge. Werden die Kursteilnehmenden zukünftig besser über die Gutscheine und die Bedingungen informiert, ist mit einer Steigerung von rund 15% zu rechnen (vgl. 6.1.7).

5.3 Rückmeldungen der Trägerschaften niederschwelliger Kurse

Alle Befragten beurteilen die Zusammenarbeit mit dem Kanton als gut. Dennoch wünschten sich zwei Trägerschaften eine Verschlankung der Gesuchseingabe. Zu schaffen machten ihnen Budgetkürzungen, seit der Kanton vom Bund die Mittelvergabe übernommen hat. Alle würden einen mehrjährigen Leistungsvertrag begrüßen, vor allem, weil sie dadurch mehr Sicherheit bekämen, die Kurse mittelfristig durchführen zu können. Dies würde dem Anspruch besser gerecht, ein kontinuierliches Angebot zu schaffen. Auch eine Unterstützung nach Normkosten würden alle Befragten begrüßen, wenn ein minimaler Lohn für die Kursleitenden vorgegeben würde.

Bis auf eine Trägerschaft, welche die Zusammenarbeit mit den Gemeinden als etabliert erlebt, machen alle anderen die Erfahrung, dass die Zusammenarbeit mit den Gemeinden schwierig ist. Selbst die befragte Schulgemeinde als Trägerin eines Kursangebots hat Mühe, in den Nachbargemeinden einen finanziellen Beitrag an die beanspruchten Leistungen zu erhalten. Vier der fünf befragten Trägerschaften wünschten sich daher eine einheitliche Lösung, welche die Verhandlungen mit den Gemeinden unnötig macht.

Für die Trägerschaften wäre es am einfachsten, wenn die Gemeinden ihren Beitrag an den Kanton bezahlen würden (Schlüsselbetrag) und die Trägerschaften somit nur noch einen Ansprechpartner hätten. Einen Fixbetrag pro Kursteilnehmenden aus einer Gemeinde erachten die Trägerschaften ebenfalls als gut, wobei dies in der heutigen Praxis teilweise bereits umgesetzt wird, mit den beschriebenen Problemen (Gemeinden weigern sich zu bezahlen). Das Risiko tragen in diesen Fällen die Trägerschaften oder die Teilnehmenden bezahlen unterschiedlich viel für ihren Kurs.²⁰ Zwei Trägerschaften erachten eine Beteiligung der Gemeinden über ein Gutscheinmodell als zweckmässig, wobei in einem Fall bereits Erfahrungen mit diesem Modell gemacht werden konnten. In diesem Fall ist zu berücksichtigen, dass sich die Gemeinden vor Einführung des Gutscheinmodells praktisch nicht an den Kurskosten beteiligten. Das Gutscheinmodell führte dazu, dass die Teilnehmerbeiträge gegenüber früher um die Hälfte sanken (von 10 auf 5 CHF pro Lektion), vorausgesetzt, die Bedingungen werden erfüllt. Die anderen drei Trägerschaften äussern Zweifel an einem Gutscheinmodell. Unter ihnen ist ebenfalls eine Trägerschaft, die bereits über Erfahrungen mit dem Gutscheinmodell verfügt. In diesem Fall musste sie bei einem Teil ihrer Kurse eine Senkung des Ertrags durch die Teilnehmer- und Gemeindebeträge von rund 13 auf 10 CHF pro Lektion akzeptieren. Folgende Kritikpunkte äussern die Befragten am Gutscheinmodell:

- Ein Gutscheinmodell widerspricht (stark) der Niederschwelligkeit, da sich die Zielpersonen selber um den Preiserlass kümmern müssen. Jetzt profitieren sie automa-

²⁰ Eine befragte Person kritisiert an diesem Modell sowie am Modell mit den Gutscheinen, dass die Trägerschaften ein höheres Risiko für unterdotierte Kurse tragen. Aus Sicht der Trägerschaft ist dies nachvollziehbar. Wird eine Verdichtung des Kursangebots angestrebt, entspricht dies allerdings genau dem gewünschten Effekt (vgl. 4.4).

tisch von günstigeren Kurskosten dank den Direktsubventionen. Der Gang zur Gemeinde (Sozialamt) ist aufwändig und kann eine grosse Hemmschwelle bilden, insbesondere wenn die Gutscheinberechtigung an die finanziellen Möglichkeiten gekoppelt ist. Viele möchten laut Aussage von zwei Befragten nicht zeigen, dass sie arm seien.

- Die Niederschwelligkeit nehme zunehmend ab, je mehr Auflagen an die Berechtigung eines Gutscheins gestellt werden. Vor allem die Bedingung, dass 80% der Lektionen besucht werden müssen, erachten die Befragten als problematisch, da der Gutscheinbetrag vor dem Kurs von den Teilnehmenden bevorschusst werden muss. Für eine Mehrheit der Teilnehmenden sei dies ein Problem. Für die Trägerschaften erhöht sich der Aufwand, wenn sie vermehrt Ratenzahlungen akzeptieren müssen.
- Einzelne versprechen sich zwar von der 80%-Regel, dass die Disziplin bei den Teilnehmenden wächst. Allerdings sei die Disziplin auch ohne einen solchen Druck hoch. Rund 85% der Teilnehmenden besuchen auch ohne Gutscheinmodell mindestens 80% der Lektionen. Eine tiefere Besuchsrate hätte zudem meist einen legitimen Grund wie Wegzug, Arbeit, Krankheit oder die Geburt eines Kindes.

Die Befragten stimmen der Einschätzung zu, dass zur Gewährleistung einer hohen Qualität ein minimales Kursvolumen notwendig ist, welches eine Differenzierung des Kursangebots erlaubt. Wo eine sorgfältige Kurszuteilung möglich ist, sei die Zufriedenheit der Teilnehmenden höher – so die Aussage einer befragten Person. Der lokale Zugang sei weniger wichtig als ein passender Kurs, so die Überzeugung mehrerer Befragten. Auch die zuständige Person der befragten Schulgemeinde sieht Vorteile, wenn eine Trägerschaft ein grösseres Volumen abdeckt. Sie würde es begrüßen, wenn ihre Kurse von einem professionellen Anbieter übernommen würden. Diese Möglichkeit wurde bereits geprüft, allerdings schienen die administrativen Kosten unverhältnismässig hoch.

Weiter beobachten drei der Befragten eine steigende Nachfrage nach intensiveren Kursen (mindestens vier Wochenlektionen). Allgemein steige die Nachfrage an, was die Befragten vor allem auf die Forderung nach einem Sprachstandsnachweis B1 für die vorzeitige Niederlassungsbewilligung C zurückführen. Zudem seien viele heutige MigrantInnen daran interessiert, so bald wie möglich einer Arbeit nachgehen zu können.

Die Niederschwelligkeit der Kurse und somit der Unterschied zu kommerziellen Anbietern besteht laut Aussage der Verantwortlichen der professionellen Trägerschaften vor allem darin, dass sich die Kurse an den Bedürfnissen der Teilnehmenden orientieren (inhaltlich wie didaktisch) und vor allem auf Personen mit einem tiefen Bildungshintergrund eingehen („Zweitspracherwerb und nicht Fremdspracherwerb“). Dies setzt voraus, dass die Kursleitenden über hohe Qualifikationen verfügen, wo nötig Binnendifferenzierung machen und den jeweiligen Kurs individuell an der Gruppe anpassen. Dies sowie die Begleitung der Kursleitenden, die Forderung nach Weiterbildung, eine sorgfältige Abklärung und Kurszuteilung sowie die Selbstevaluation führen zu Mehrkosten gegen-

über kommerziellen Kursen. Auch die begrenzte Teilnehmerzahl bedingt eine Subvention, damit der Kurs für den/die Einzelne/n bezahlbar bleibt. Eine Befragte fügt dem Gesagten hinzu, dass sie auch sehr stark auf die Bedürfnisse nach speziellen Kurszeiten eingehe.

5.4 Rückmeldungen kommerzieller Anbieter

Bei den befragten Trägerschaften handelt es sich in zwei Fällen um Anbieter, die im Auftrag des Amts für Arbeit Deutschkurse durchführen sowie in ihren Kursen viele vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge unterrichten. Beide Trägerschaften haben ihr Kursangebot für diese Zielgruppen angepasst. In einem Fall wurden die Kurse nach verschiedenen Lerntempi unterteilt und ein anderes Lehrbuch gewählt. Im anderen Fall wurde zusammen mit den Kursleitenden ein spezieller Vorbereitungskurs eingeführt, welcher die Teilnehmenden für die weiterführenden Regelkurse vorbereiten soll. Auch in Weiterbildungsveranstaltungen für die Kursleitenden werden Themen wie Binnendifferenzierung behandelt. Die Verantwortlichen besonders dieser beiden Trägerschaften sehen keinen Unterschied ihres Kursangebots zu den bislang subventionierten Deutschkursen.

Auch der Verantwortliche der dritten Trägerschaft sieht keine Unterschiede. Allerdings führt diese Trägerschaft seit ungefähr zwei Jahren keine Deutsch-Anfängerkurse mehr durch, weil sie nicht mit den Preisen der subventionierten Kurse mithalten kann („*wenn die Klassen klein bleiben sollen*“).²¹ Aus Sicht des Kursverantwortlichen haben die Subventionen durch die öffentliche Hand klar zu einer verschärften Konkurrenzsituation geführt, welche sie als Trägerschaft mit langjähriger Erfahrung verdrängte. Damit wurde auch Wissen und Expertise verdrängt. Auch die anderen beiden Befragten sagen aus, dass der Preisdruck gestiegen sei. Mit den Deutschkursen, insbesondere auf Anfängerniveau, lasse sich kein Gewinn erzielen. Insofern sei die Bezeichnung «kommerzielle» Kurse nicht gerechtfertigt. Im Falle der einen Trägerschaft lassen sich die Teilnehmerbeiträge nur durch einen internen Förderbeitrag in konkurrenzfähiger Höhe halten (13 CHF pro Lektion bei durchschnittlich 10 TN), im anderen Fall mit einer Gruppengrösse von durchschnittlich 11 Teilnehmenden, mit Kursen à 150 Lektionen und einem gewissen Grad an Querfinanzierung durch andere Weiterbildungskurse (11.20 CHF pro Lektion).

Alle befragten Verantwortlichen der kommerziellen Trägerschaften wären daran interessiert, ins kantonale Finanzierungsmodell der Sprachförderung integriert zu sein oder halten dies zumindest für eine prüfenswerte Option. Sie wären dafür auch bereit, gegenüber dem Kanton Rechenschaft abzulegen (Budget, Controlling, Qualitätssicherung etc.). Ein Finanzierungsmodell wie heute wäre allerdings weniger interessant, weil es zu

²¹ Einer der Befragten der anderen Trägerschaften räumte ein, dass sie keine Kurse speziell für Lernun-
gewohnte führen, u.a. auch deshalb, weil andere Anbieter günstiger sind.

wenig Sicherheit gibt. Eine Objektfinanzierung wäre dann von Interesse, wenn sie ein minimales Volumen über einen gewissen Zeitraum sicherstellen würde. Spontan zeigt sich ein Befragter sehr angetan vom Modell eines festen pro-Kopf-Beitrags pro Lektion. Auch ein Modell mit direkten Gutscheinen stösst auf Interesse.

5.5 Dritte Zwischenbilanz

Die Rückmeldungen der Beteiligten auf Ebene Kanton, Gemeinde und Anbieter bestätigen die Überlegungen der zweiten Zwischenbilanz in den wichtigsten Punkten:

- Es braucht ein verbindliches, von Gemeindegrenzen unabhängiges Finanzierungsmodell für die Gemeindebeteiligung.
- Eine Verdichtung des Angebots wird den Bedürfnissen der Zielgruppe am besten gerecht (Ausnahme Kurse mit Spezialprofil).
- Aus objektiver Sicht spricht nichts dagegen, kommerzielle Anbieter in ein zukünftiges Finanzierungsmodell zu integrieren.

Der Ausschluss kommerzieller Angebote wird – mit Ausnahme der Trägerschaften bisher subventionierter Kurse – von allen Befragten in Frage gestellt. Die Ergebnisse lassen gar den Schluss zu, dass die bisherige Subventionierung eine künstliche Konkurrenz geschaffen hat, auch wenn dieser Befund anhand einer grösseren Stichprobe noch zu verifizieren wäre. Diese Konkurrenz scheint die kommerziellen Anbieter entweder in andere Märkte zu zwingen (Kurse für hoch qualifizierte und eher einkommensstarke Personen, eher Intensivkurse) oder ihnen aufgrund des Preisdrucks zu verunmöglichen, mit den Kursen Reserven zu bilden oder überhaupt kostendeckend zu arbeiten. Es stellt sich an dieser Stelle die Frage, ob die künstliche Konkurrenz nicht sogar dazu führte, dass die Qualität der kommerziellen Kurse aufgrund des starken Kostendrucks leidet (tiefere Löhne für die Kursleitenden, grössere Kursgruppen). Werden kommerzielle Anbieter in ein Finanzierungsmodell mit Mindeststandards integriert, dürfte die Qualität ihrer Kurse daher tendenziell steigen.

Dass die Trägerschaften bisher subventionierter Kurse einem Einbezug von kommerziellen Anbietern und einem Gutscheinmodell kritisch gegenüberstehen, ist nur ein Beispiel dafür, dass alle Beteiligten immer auch Eigeninteressen («Besitzstandwahrung») verfolgen. Die Trägerschaften wären durch diese Änderungen einem stärkeren Konkurrenzkampf ausgesetzt. Die befragten Vertreter der Gemeinden ihrerseits sind daran interessiert, dass sich alle Gemeinden verbindlich an der Sprachförderung beteiligen. Als autonome Gemeinden sehen sie sich letztlich aber mit einem unterschiedlichen politischen Umfeld konfrontiert, verfügen über mehr oder weniger Mittel, vertreten unterschiedliche Ansichten, wem eine Kursverbilligung zustehen sollte und fürchten mitunter auch um gut etablierte Formen der Zusammenarbeit mit einzelnen Trägerschaften.

Damit alle Beteiligten ein neues Finanzierungsmodell mittragen, darf dieses folglich keinen allzu grossen Praxisbruch bedeuten bzw. keine allzu strikten Vorgaben für die Gemeinden nach sich ziehen. Vielmehr sollen die vorhandenen Spielräume ausgenutzt werden, um ein konsensfähiges Modell zu erarbeiten:

- Spielraum gibt der Umstand, dass die Finanzierung durch die Gemeinden zwar abgestimmt auf die Finanzierung durch den Kanton, aber nicht in der identischen Form erfolgen muss.
- Weiter können die Einführung eines neuen Finanzierungsmodells bzw. dessen einzelne Umsetzungsschritte in zeitlichen Etappen erfolgen, wobei die Umsetzung von weiteren Schritten von den Erfahrungen der bisherigen abhängig gemacht werden kann.
- Da sich die Gemeinden unterschiedlich grosszügig zeigen – insbesondere in der Frage wer Anspruch auf eine Kursverbilligung hat – sollte weniger ein für alle Gemeinden gleichermaßen geregelter Beitrag angestrebt werden. Vielmehr sollte eine verbindliche Regelung angestrebt werden, die einer minimalen Gemeindebeteiligung gleichkommt. Gemeinden, die bereit sind, darüber hinaus mehr in die Sprachförderung ihrer fremdsprachigen BewohnerInnen zu investieren, sollten sich davon nicht abgehalten sehen.²²

Die Erfahrungen aus den beiden Regionen Rheintal und Werdenberg-Sarganserland sowie die Befragung von Gemeindevertretern belegen, dass ein solcher minimaler Konsens mit grösster Wahrscheinlichkeit in einem direkten Gutscheinmodell zu finden sein dürfte. In beiden Regionen halten die Gemeinden bis auf eine bekannte Ausnahme die beschlossenen Regeln ein. Einige zeigen sich auch grosszügiger, wenn jemand die Einkommensgrenze übertritt. Theoretisch ist es vorstellbar, dass eine Gemeinde keine Einkommensgrenze setzt oder auf die Forderung nach einem regelmässigen Kursbesuch verzichtet.²³ Auch wenn durch dieses Finanzierungsmodell wiederum je nach Wohnort unterschiedliche Bedingungen für die Kursteilnehmenden entstehen, so würde es dennoch gewährleisten, dass die Trägerschaften nicht um den Gemeindebeitrag kämpfen müssen und mindestens Kursteilnehmende mit bescheidenen finanziellen Möglichkeiten vom «Gemeindedrittel» profitieren.

²² Daraus ergeben sich allerdings Schwierigkeiten, die Kursteilnehmenden transparent über die Gutscheine und die daran geknüpften Bedingungen zu informieren.

²³ Falls sie auf die beiden Bedingungen verzichten, können sie den Trägerschaften auch Pro-Kopf-Beiträge bezahlen oder Leistungsvereinbarungen (Objektfinanzierung) mit ihnen eingehen. Letzteres dürfte ausschliesslich für Städte mit Zentrumscharakter von Interesse sein, da Zielpersonen aus diesen Städten kaum Kurse in anderen Gemeinden besuchen dürften und der Anteil der lokalen Kursteilnehmenden in den ortsansässigen Kursen hoch sein dürfte.

6 Einbezug der Kursteilnehmenden

6.1 Hintergrund

Ein zukünftiges Finanzierungsmodell darf den Kursteilnehmenden bislang subventionierter Kurse keine zu hohen Hürden für den Kursbesuch setzen. Dabei wird vor allem die Einführung eines Gutscheinmodells kritisch diskutiert. Tatsächlich führt die Einführung eines Gutscheinmodells zu einer grossen Veränderung für die Kursteilnehmenden: Statt wie bislang automatisch von Kursverbilligungen zu profitieren, müssen sie sich aktiv um eine Verbilligung bemühen. Ein Gutscheinmodell ist daher nur zweckmässig, wenn eine Kursverbilligung von gewissen Bedingungen abhängig gemacht werden soll, wie finanzielle Bedürftigkeit oder ein regelmässiger Kursbesuch. Dies hat unweigerlich zur Folge, dass nicht alle Teilnehmenden von einer Kursverbilligung profitieren.

Tabelle 6 stellt verschiedene Finanzierungsmodelle dar sowie die unterschiedlichen Formen der Beteiligung durch Bund und Kanton, Gemeinden und die Kursteilnehmenden. Kursverbilligungen in Form von einer Rückerstattung oder Gutscheinen sind vom Erfüllen der gesetzten Bedingungen abhängig.

Tabelle 6: Aktuelle und mögliche zukünftige Finanzierungsmodelle

| | Richtwert | heutige Gutscheinmodelle | heutige Objektfinanz. | Modell Rückerstatt. | Modell reale Gutscheine |
|------------------------------|-----------|--------------------------|-----------------------|----------------------|-------------------------|
| Kanton/Bund | 5 | an Träger | an Träger | Rückerstatt.* | Gutschein* |
| Gemeinden | 5 | Rückerstatt.* | an Träger | Rückerstatt.* | Gutschein* |
| Teilnehmende | 5 | Selbstbehalt | Selbstbehalt | Selbstbehalt | Selbstbehalt |
| TN-Beitrag Kursbeginn | | 10 | 5 | 15 | 5 |

* Abhängig vom Erfüllen der Bedingungen

Die heutigen Gutscheinmodelle in den Regionen Rheintal und Werdenberg-Sarganserland führten gegenüber dem früheren konventionellen Finanzierungsmodell (heutige Objektfinanzierung) dazu, dass sich die Kurskosten für die Teilnehmenden zu Kursbeginn um rund die Hälfte erhöhten. Diese Mehrkosten erhalten die Teilnehmenden nach Kursende zurück, wenn sie die gesetzten Bedingungen erfüllen. Würde auch der Kantonsbeitrag in Form von Gutscheinen gesprochen, würde sich der Teilnehmerbeitrag zu Kursbeginn gegenüber dem konventionellen Finanzierungsmodell verdreifachen. Wird auf die Forderung nach einem Besuch von mindestens 80% der Lektionen verzichtet, könnten die Gemeinde und Bund/Kantonsbeiträge auch als reale Gutscheine gesprochen werden, wodurch die Einstiegskosten für subventionsberechtigte Teilnehmende tief bliebe.

Die Teilnehmerbefragung diente dazu, die Akzeptanz der verschiedenen Modelle bei der Zielgruppe zu eruieren, bzw. welche Bedingungen zu einem Kursausschluss von Zielpersonen führen könnten.

6.2 Ergebnisse der Teilnehmerbefragung

Box 3: Aussagekraft der Teilnehmerbefragung (vgl. Anhang 4)

An der schriftlichen Befragung beteiligten sich 279 Kursteilnehmende, 223 Fragebogen waren für die Auswertung verwendbar. Diese Stichprobengrösse erlaubt Vergleiche zwischen verschiedenen Gruppen, was die Aussagekraft der Ergebnisse stark erhöht.

Die Befragung sah sich mit zwei Herausforderungen konfrontiert:

- Trotz Übersetzung in neun Sprachen war der Fragebogen sehr anspruchsvoll. Bei vielen Fragen handelte es sich um hypothetische Fragen oder waren jeweils mehrere Sachverhalte nachzuvollziehen. Dementsprechend erwies sich eine sorgfältige Plausibilisierung der Daten als notwendig (vgl. Anhang 4.2)
- Letztlich drehen sich die Fragen rund ums Thema «Geld», ein in der Sozialforschung allgemein schwieriger Befragungsgegenstand.

Letzteres bestätigte sich in den Ergebnissen: Vor allem die Antworten zu Fragen nach Ausschlusskriterien von den Kursen sind wenig valide, da sie eher eine allgemeine Akzeptanz gegenüber jeweiligen Bedingungen ausdrücken (Beantwortung zugunsten des eigenen Vorteils).

6.1.1 Einkommenssituation der Kursteilnehmenden

Die Einkommenssituation wurde anhand der Frage erhoben, ob die Teilnehmenden die Bedingungen für den Erhalt einer Kursverbilligung erfüllen oder nicht. Als Referenz wurden die Werte aus der Region Werdenberg-Sarganserland hinzugezogen: Verheiratet dürfen demnach nicht mehr als 50'000 CHF steuerbares Einkommen ausweisen um Anspruch auf eine Kursverbilligung zu erhalten, nicht Verheiratete nicht mehr als 30'000 CHF. In der Region Rheintal gilt für alle eine Grenze von 40'000 CHF, unabhängig des Zivilstandes.

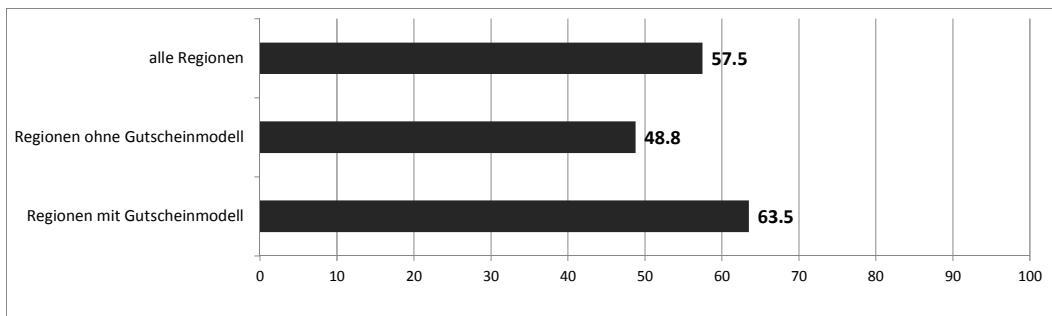
84 Teilnehmende geben an, dass ihr steuerbares Einkommen unter der Einkommensgrenze liegt. Bei 57 liegt das Einkommen darüber, während 82 keine Angaben geben (können). Soweit die Informationen vorliegen, sind demnach 60% der Kursteilnehmenden aufgrund ihres Einkommens gutscheinberechtigt, während 40% der Kursteilnehmenden dies nicht sind.

Dabei besteht kein Unterschied zwischen den Anbietern und den Regionen mit oder ohne existierendes Gutscheinmodell. Das bedeutet weder, dass die Einführung eines Gutscheinmodells mehrheitlich einkommensschwache Personen anziehen würde, noch dass diese durch die höheren Kurskosten zu Kursbeginn stärker am Kursbesuch gehindert würden. Die Teilnehmerschaft in den verschiedenen Regionen sowie der verschiedenen Anbieter kann daher als homogen betrachtet werden.

6.1.2 Wissen um Subventionierung

58% aller Teilnehmenden wussten, dass die öffentliche Hand einen Teil der Kurskosten finanziert (*Abbildung 2*). Die Einführung eines Gutscheinmodells führte dazu, dass dieses Bewusstsein bei den Teilnehmenden leicht stieg.

Abbildung 2: Wissen um die Finanzierung der Kurse durch die öffentliche Hand [%]



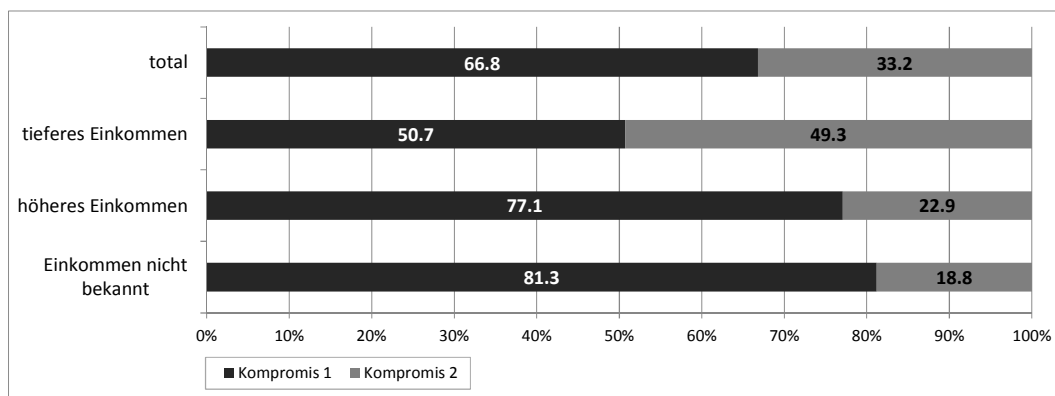
6.1.3 Bevorzugtes Modell

Zwei Drittel der Kursteilnehmenden bevorzugen das Modell, nach welchem eine limitierte Anzahl von subventionierten Kursen allen Personen offen steht (Kompromiss 1). Das andere Drittel der Kursteilnehmenden bevorzugt das Modell, nach dem nur jene Personen von einer Kursverbilligung profitieren, die über ein tiefes Einkommen verfügen, dafür ihren Kurs frei wählen können (Kompromiss 2).

Ob der Entscheid für oder wider den einen oder anderen Kompromiss fällt, hängt signifikant von der Einkommenssituation der betreffenden Person ab. Teilnehmende, denen aufgrund ihres steuerbaren Einkommens eine Kursverbilligung zusteht, entscheiden sich ausgeglichen zwischen den beiden Modellen (*Abbildung 3*). Wer hingegen ein höheres Einkommen ausweist und nicht gutscheinberechtigt ist, bevorzugt deutlich häufiger den Kompromiss 1. Diese Personen entscheiden sich – hätten sie eine Wahl – also stark zugunsten des eigenen finanziellen Vorteils. Wer sich nicht sicher ist, wie hoch das steuerbare Einkommen ist, beantwortet die Frage ebenfalls deutlich häufiger zugunsten von Kompromiss 1. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Kursteilnehmenden beim Ausfüllen des Fragebogens keine Hinweise erhielten, wann jemand gutscheinberechtigt ist. Es ist daher anzunehmen, dass die Frage nach dem bevorzugten Kompromiss eher vorsichtig – das heisst zugunsten des eigenen finanziellen Vorteils beantwortet wurde (Kom-

promiss 1). Wer die Bedingungen kennt und sich sicher ist, aufgrund des Einkommens gutscheinberechtigigt zu sein, entscheidet sich so auch tendenziell häufiger für Kompromiss 2.²⁴

Abbildung 3: Bevorzugter Kompromiss



Kompromiss 1: Beschränkte Anzahl subventionierte Kurse – alle Teilnehmenden profitieren von Kursverbilligung; Kompromiss 2: Nur Personen mit tiefem Einkommen erhalten Kursverbilligung – sie können ihren Kurs frei wählen

6.1.4 Akzeptanz von Gutscheinregeln

87% zeigen Verständnis, dass nur Kursteilnehmende von einer Kursverbilligung profitieren, die 80% der Lektionen besucht haben. In den Gutschein-Regionen ist das Verständnis dafür mit 93% signifikant höher als in den anderen Regionen (80%).

59% zeigen zudem Verständnis, sollte die Kursverbilligung von der finanziellen Bedürftigkeit abhängig gemacht werden. Gut die Hälfte dieser Kursteilnehmenden bevorzugt auch Kompromiss 2, während rund ein Drittel Kompromiss 1 bevorzugt, bei dem diese Regel nicht zum Tragen käme. Ob jemand allgemein Verständnis für diese Gutscheinregel zeigt, hängt wie die Wahl des Kompromisses signifikant von der Einkommenssituation ab: Wer über ein tiefes Einkommen verfügt, zeigt sich mit der Regel eher einverstanden (76%), während Personen mit höherem Einkommen weniger Verständnis zeigen (46%).

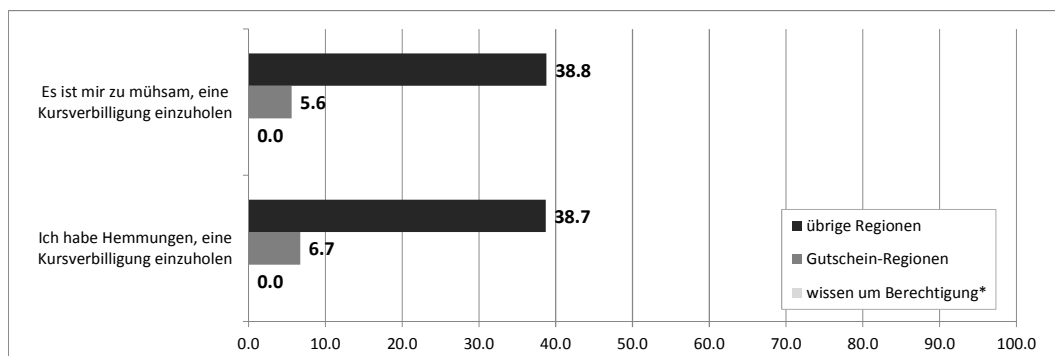
6.1.5 Persönliche Hindernisse eines Rückerstattungsantrages

Die Einführung eines Gutscheinmodell führt zu einem grossen Praxisbruch für die Kursteilnehmenden: Sie profitieren nicht mehr automatisch von einer Kursverbilligung, sondern müssen eine solche rückwirkend beantragen. Von Interesse ist in diesem Zusammenhang, ob dieser Praxisbruch zu einem Ausschluss von subventionsbedürftigen Personen führt. Neben den Kosten (vgl. unten) können persönliche Hindernisse eine Rolle spielen. Jemand kann Hemmungen haben, auf der Gemeinde (Sozialamt) die Kursverbilligung zu beantragen.

²⁴ Wer ein tiefes Einkommen ausweist und von den Bedingungen für den Erhalt einer Rückerstattung weiss, wählt in der Tendenz häufiger Kompromiss 2 (16) gegenüber Kompromiss 1 (12).

Die Ergebnisse zu diesen beiden Punkten unterscheiden sich erheblich zwischen Gutschein-Regionen und den restlichen Regionen (*Abbildung 4*). Da die Regionen vergleichbare Teilnehmerschaften aufweisen, müssen andere Gründe für diesen Graben verantwortlich sein. Am naheliegendsten wirkt ein psychologisches Moment: Wer in einer Gutschein-Region einen Kurs besucht, arrangiert sich mit den Bedingungen und tritt eher für seine Rechte ein, auch wenn dies mit Aufwand und einer gewissen Überwindung verbunden ist. Demgegenüber sind diese Fragen in den übrigen Regionen rein hypothetischer Natur, wodurch der Mehraufwand und das «Mühsame» gegenüber der heutigen Praxis stärker ins Gewicht fallen. Die differenzierte Analyse bestätigt diese Überlegung: In den Gutschein-Regionen machen alle ihren Anspruch geltend, denen bekannt sein sollte, dass ihnen eine Kursverbilligung zusteht.

Abbildung 4: Persönliche Hindernisse eine Rückvergütung zu beantragen



* Teilstichprobe aus Gutschein-Region, welche wissen sollten, dass sie aufgrund ihres Einkommens gutscheinberechtigt sind (sie geben an, die Bedingungen für einen Gutschein zu kennen).

6.1.6 Kurskosten zu Beginn des Kurses

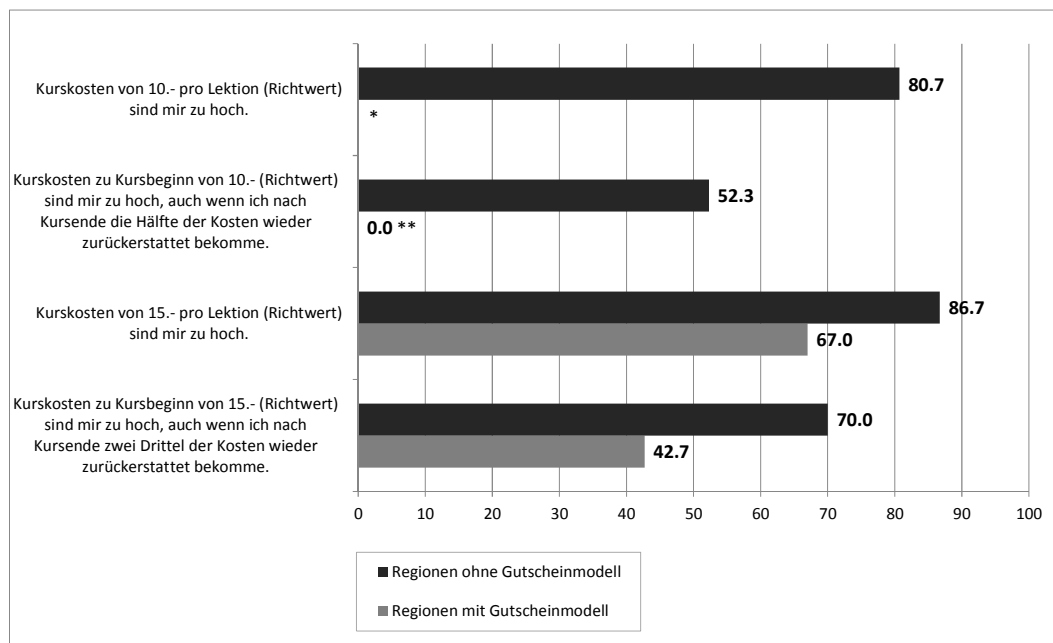
Die Kurskosten zu Beginn des Kurses sind heute in den Regionen mit und ohne Gutscheinmodell unterschiedlich. In Regionen ohne Gutscheinmodell orientiert sich der Lektionenpreis am Richtwert von 5 CHF. In Regionen mit Gutscheinmodell kostet eine Lektion 10 CHF wobei 5 CHF bei Erfüllung der Bedingungen von den Gemeinden wieder zurückerstattet werden (vgl. *Tabelle 6 Seite 39*).

Die hypothetischen Fragen an Teilnehmende in Regionen ohne Gutscheinmodell zur Verdoppelung der Kurskosten mit Aussicht auf eine Rückerstattung von 50% entsprechen daher den heutigen Bedingungen in den Gutschein-Regionen. Und die hypothetischen Fragen an Teilnehmende aus Regionen ohne Gutscheinmodell zur Verdreifachung der Kurskosten mit Aussicht auf eine Rückerstattung von 67% entsprechen der hypothetischen Fragen an Teilnehmende aus Gutschein-Regionen zur Erhöhung der Kurskosten um 50% mit Aussicht auf eine Rückerstattung von 67%.

In der Realität entsprechen die Kurskosten nicht genau den Richtwerten. Besonders ein Anbieter ist wesentlich teurer (fast doppelt so viel wie Richtwert), weshalb die folgenden Ergebnisse die Antworten der entsprechenden Kursteilnehmenden ausschliessen.

Die Ergebnisse zu den Kostenmodellen variiert beträchtlich zwischen den Gutscheinregionen und den restlichen Regionen (Abbildung 5). Wer nicht aus einer Gutscheinregion stammt, steht den hypothetischen Kostenmodellen sehr viel kritischer gegenüber. Wer zudem über ein tiefes Einkommen verfügt, bestätigt die abgefragten Aussagen erwartungsgemäss ebenfalls häufiger.

Abbildung 5: Beurteilung verschiedener Kostenmodelle nach Richtwerten [%]²⁵



* Wurde nicht abgefragt

** Entspricht dem heutigen Modell und wurde daher nicht abgefragt. Alle Kursteilnehmenden akzeptieren diese Bedingungen, ansonsten wären sie nicht im Kurs.

Die grossen Unterschiede zwischen den Regionen mit und ohne Gutscheinmodell lassen den Schluss zu, dass die Antworten die Akzeptanz bzw. den Missmut gegenüber einem neuen Kostenmodell zum Ausdruck bringen und nicht, ob aufgrund eines solchen jemand tatsächlich vom Kurs ausgeschlossen wird. Wäre letzteres der Fall, dann hätten in den Regionen Rheintal und Werdenberg-Sarganserland die Teilnehmerzahlen nach Einführung des Gutscheinmodells einbrechen müssen. Das gilt zumindest für Bilanz mit denselben Richtkosten in allen Regionen, was jedoch nicht der Fall war. Zudem hätte es innerhalb der Teilnehmerschaft zu einer Verschiebung kommen müssen, indem bedürftige Personen sich häufiger vom Kursbesuch ausgeschlossen gesehen hätten – auch dies

²⁵ In der Realität entsprechen die Kurskosten nicht den Richtwerten. Vergleiche zwischen verschiedenen Anbietern und Regionen belegen, dass je höher die aktuellen Kurskosten sind, desto eher werden die Kostenmodelle abgelehnt. Im Verhältnis zu den Preisunterschieden wären aber grössere Unterschiede zu erwarten. Innerhalb von Bilanz mit denselben Richtkosten in allen Regionen entsprechen die Ergebnisse praktisch dem Gesamtergebnis. Weiter ist zu berücksichtigen, dass die Teilnehmenden in den restlichen Regionen teilweise unterschiedlich viel für Ihren Kurs bezahlen, je nachdem ob sich ihre Gemeinde an der Finanzierung beteiligt.

ist nicht der Fall, der Anteil Personen mit tiefem Einkommen ist in allen Regionen vergleichbar gross (er liegt in den Gutscheinregionen sogar tendenziell höher).

6.1.7 Praxis in den Gutschein-Regionen

Eigentlich wäre zu erwarten, dass alle Kursteilnehmenden in den Gutschein-Regionen über das Gutscheinmodell und dessen Bedingungen informiert sind. Rund ein Viertel gibt jedoch an, dass er/sie die Informationen nicht erhalten hat, bzw. die Bedingungen nicht kennt. Dies ist insofern kritisch zu beurteilen, als der Erhalt der Informationen einen entscheidenden Einfluss darauf hat, ob nach Kursende eine Rückerstattung beantragt wird oder nicht. Wer die Informationen erhalten hat, möchte dies in 94% der Fälle tun, wer die Informationen nicht erhalten hat lediglich in 56% der Fälle. Es zeigt sich im Weiteren, dass wer über die Bedingungen informiert ist, signifikant weniger Hemmungen für die Beantragung einer Rückerstattung zeigt bzw. dies signifikant weniger mühsam findet.

Allerdings zeigt sich, dass insbesondere die Einkommensgrenzen nicht gut bekannt sind oder nicht beachtet werden (vgl. *Box 2 Seite 33*). Trotz eines steuerbaren Einkommens über dem Grenzwert möchten drei von vier Kursteilnehmenden nach Kursende eine Rückerstattung beantragen.²⁶ Angebliche Kenntnisse der Bedingungen ändert an diesem Umstand nichts. Es erstaunt daher nicht, dass mindestens jeder sechste Rückforderungsantrag aufgrund eines zu hohen Einkommens abgelehnt wird (vgl. nächster Abschnitt). Diese Quote bestätigt aber auch, dass die Gemeinden auch einmal ein Auge zudrücken, wenn die Einkommensgrenze überschritten ist (vgl. *Box 2 Seite 33*).²⁷

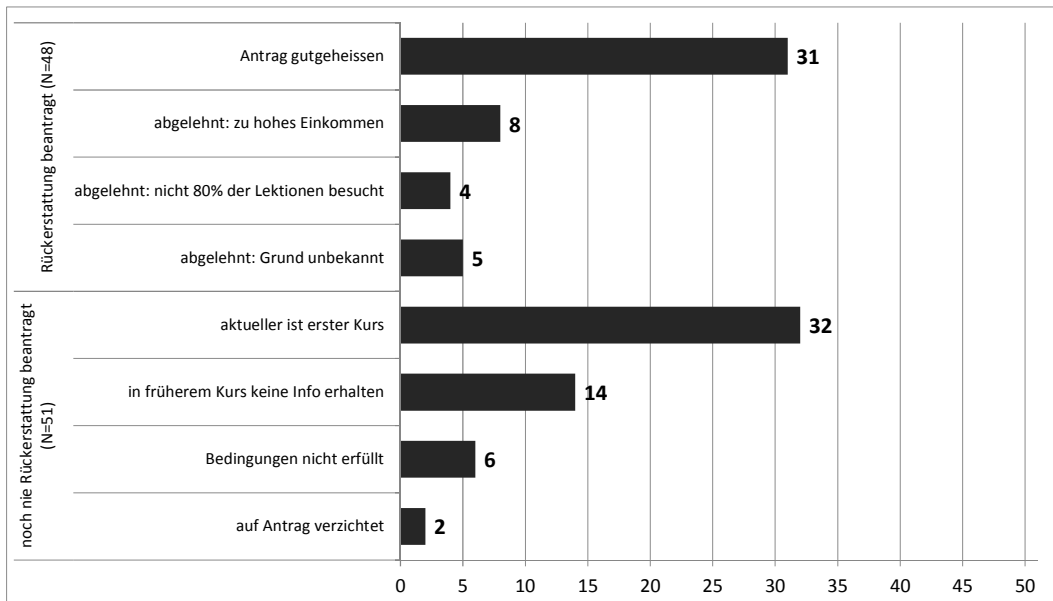
Insgesamt geben 54 Personen an, nach Ende eines früheren Kurses eine Rückerstattung beantragt zu haben. 48 von diesen gaben Auskunft, ob auf ihren Antrag eingegangen wurde: Zwei Drittel gaben an, erfolgreich gewesen zu sein. In einem von sechs Fällen wurde der Antrag abgelehnt, weil das Einkommen zu hoch war; in einem von zwölf Fällen weil nicht 80% der Kurslektionen besucht wurden. Jede/r Zehnte erhielt eine Absage, ohne den Grund dafür zu kennen.

56 Personen gaben an, noch nie eine Rückerstattung beantragt zu haben. 51 von diesen gaben einen Grund an, wobei drei Personen je zwei Gründe nannten: Demnach hatten fast zwei Drittel noch gar nie die Gelegenheit eine Rückerstattung zu beantragen, da sie zum ersten Mal einen Deutschkurs besuchen. Jede/r Vierte hatte keine Kenntnis von dieser Möglichkeit, weil er/sie in früheren Kursen nicht darüber informiert wurde. Acht Personen verzichteten auf eine Rückerstattung, wobei sechs unter ihnen wussten, dass sie die Bedingungen dafür nicht erfüllen würden.

²⁶ Dabei besteht kein Unterschied zwischen den Regionen Rheintal und Werdenberg-Sarganserland, obschon im Rheintal die Einkommensgrenze intern bei den Sozialämtern bekannt ist, nach aussen aber nicht publik gemacht wird.

²⁷ Dies wird bestätigt: Von jenen 31 Teilnehmenden, welche für frühere Kurse erfolgreich eine Rückerstattung anforderten, verfügten sechs über ein höheres Einkommen als ‚erlaubt‘ wäre.

Abbildung 6: Praxis für die Beantragung einer Rückerstattung²⁸



6.2 Vierte Zwischenbilanz

Bei der Interpretation und Gewichtung der Teilnehmerbefragung muss berücksichtigt werden, dass die Ergebnisse in vielen Punkten die Akzeptanz gegenüber einem Gutscheinformodell und seinen Bedingungen widerspiegeln, nicht aber, inwiefern diese für Personen der Zielgruppe ein Ausschlusskriterium von den Kursen darstellen.

Die Akzeptanz gegenüber dem Gutscheinformodell ist nachweislich tief. Anbetracht der Folgen, die die Einführung eines Gutscheinformodells für die Kursteilnehmenden mit sich bringen würde, erstaunt dieses Ergebnis nicht (Teilnehmer profitieren nicht mehr automatisch von Kursverbilligung). Umso höher ist zu bewerten, dass die Hälfte der Teilnehmenden mit bescheidenen finanziellen Möglichkeiten den Mehraufwand in Kauf nehmen würde, wenn sie dadurch eine grössere oder freie Wahl ihres Kurses erhielten. 60% zeigen zudem Verständnis, falls eine Kursverbilligung von der finanziellen Bedürftigkeit abhängig gemacht wird.

Die Erfahrungen aus den Regionen Rheintal und Werdenberg-Sarganserland belegen zudem zweierlei: Erstens gibt es keine Hinweise, dass die Einführung eines Gutscheinformodells auf Ebene der Gemeinden (mit Rückerstattung) zu einem systematischen Aus-

²⁸ Rückschlüsse auf die Gesamtstichprobe sind schwierig, da wir retrospektiv über die Beantragung einer Rückerstattung fragen mussten. All jene Teilnehmenden vorgängiger Kurse, die aktuell keinen Kurs besuchen, konnten nicht befragt werden. Aus den eingereichten Rückmeldungen lässt sich folgender Schluss ziehen: 70% der Teilnehmenden, welche aktuelle einen Folgekurs besuchen, haben für einen Vorgängerkurs eine Rückerstattung beantragt, 18% bzw. 12% haben dies nicht getan, weil ihnen die Informationen fehlten, bzw. weil sie wussten, dass sie keinen Anspruch auf eine Rückerstattung hatten.

schluss von Zielpersonen führt. Denn – zweitens – die Kursteilnehmenden arrangieren sich mit den neuen Bedingungen und setzen sich für ihre Rechte und ihren Anspruch ein.

Auch wenn das Gutscheinmodell bei den Kursteilnehmenden auf tiefe Akzeptanz stösst, spricht insbesondere letzterer Befund nicht grundsätzlich gegen ein solches Modell. Die Sorgen der Teilnehmenden sind in der Beurteilung der Modelle aber ernst zu nehmen. Im Falle einer flächendeckenden Einführung eines Gutscheinmodells sollte der Praxisbruch daher auch möglichst klein gehalten werden. In Anlehnung an die in der dritten Zwischenbilanz aufgeführten Spielräume würde dies bedeuten, ein Gutscheinmodell vorerst nur auf Ebene der Gemeinden einzuführen.

In diesem Falle hätten die Gutscheinmodelle in den Regionen Rheintal und Werdenberg-Sarganserland Modellcharakter. Allerdings müssten die Zielpersonen deutlich besser über die Bedingungen des Gutscheinmodells informiert werden, da dadurch nicht nur die Akzeptanz für ein solches Modell steigt, sondern die Zielpersonen auch eher ihren Anspruch geltend machen.²⁹

²⁹ Auf der anderen Seite wird der Aufwand für die Gemeinden reduziert, wenn weniger Gesuche aufgrund eines zu hohen Einkommens abgelehnt werden müssen.

7 Zusammenfassung, Diskussion und Empfehlung

Für den schnellen Leser gibt dieses Kapitel eine schnelle Übersicht über die wichtigsten Diskussionspunkte. Um die Argumente differenziert nachvollziehen zu können, sind aber mindestens auch die vier Zwischenbilanzen zu studieren.

7.1 Zusammenfassung

Die vorliegende Studie zieht ausgehend von einer Literaturrecherche schrittweise die herrschenden Rahmenbedingungen und die verschiedenen Beteiligten an der Sprachförderung für MigrantInnen im Kanton St. Gallen mit ein. Schrittweise schränkt sie in den vier Zwischenbilanzen die Möglichkeiten für ein zukünftiges Finanzierungsmodell ein. Die Analyse bringt letztlich aber nicht ein Finanzierungsmodell hervor, das allen Ansprüchen gerecht wird. Vielmehr bleiben am Ende mehrere offene Punkte, die einen Einfluss auf das zukünftige Finanzierungsmodell haben und die einer politischen Willenskundgebung bedürfen.

- Die **theoretische Auseinandersetzung** mit verschiedenen Finanzierungsansätzen schränkt die Auswahl an zweckmässigen Formen auf die Objektfinanzierung sowie die direkte (Gutscheine) und indirekte (pro-Kopf-Beiträge) Subjektfinanzierung ein.
- Die **Eigenschaften der Sprachförderung** sprechen dafür, Anpassungen in der Nomenklatur zu machen und die Steuerung an neuen Grundsätzen auszurichten. Diese haben einen Einfluss auf das zukünftige Finanzierungsmodell, ohne dieses jedoch abschliessend zu bestimmen:
 - Die Kurse sind neu zu kategorisieren in «Kurse mit Spezialprofil» und «konventionelle Kurse». Die Finanzierung der beiden Kurskategorien ist separat zu organisieren (Kurse mit Spezialprofil mittels Objektfinanzierung). Die folgenden Überlegungen beziehen sich auf die konventionellen Kurse.
 - Objektiv spricht nichts dagegen, auch kommerzielle Angebote bei der Subventionierung von konventionellen Kursen zu berücksichtigen.
 - Die Integration kommerzieller Angebote hat jedoch tiefgreifende Konsequenzen zur Vergabe der Fördermittel, da gegenüber der bisherigen Praxis potentiell doppelt so viele Kurse Anspruch auf Unterstützung hätten. Diesem Umstand kann nur gerecht werden, wenn (ein Zusammenspiel von) Anpassungen vorgenommen werden: Erhöhung der Gemeinde- und Kantonsbeiträge, Einschränkung des subventionierten Kursangebots nach bestimmten Kriterien, tiefere Beiträge an die einzelnen Angebote, Umverteilung mittels einkommensabhängigen Kursverbilligungen.
- Damit die nötige Verdichtung des Kursangebots zum Tragen kommt, bedarf es einer stärkeren Steuerung durch den Kanton (minimal differenziertes Kursangebot

und/oder minimale Gruppengrösse verlangen) oder eines freieren Marktes, welcher unterdotierte Kurse für Anbieter unattraktiv macht.

- Die Gemeindebeteiligung muss unabhängig von Gemeindegrenzen erfolgen – die Objektfinanzierung scheidet daher für die Gemeindebeteiligung aus. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Gemeindebeitrag nicht in der gleichen Form erfolgen muss wie der Kantonsbeitrag.
- Der **Einbezug der Beteiligten auf Ebene Kanton, Gemeinden und Anbieter** bestätigen die bisherigen Überlegungen, insbesondere die Integration von kommerziellen Angeboten. Aus nachvollziehbaren Gründen zeigen sich aber die bisher subventionierten Anbieter einer Marktöffnung kritisch bis ablehnend gegenüber. Dies belegt u.a., dass ein zukünftiges Finanzierungsmodell von allen eine hohe Kompromissbereitschaft verlangt. Ein Modell, welches gewisse Spielräume zulässt, dürfte daher auf grösste Akzeptanz stossen. Spielraum entsteht, wenn die Gemeindebeteiligung gesondert von der Kantonsbeteiligung betrachtet wird, wenn allfällige Neuerungen zeitlich aufeinander abgestimmt und unter Prüfung der bisherigen Erfahrungen erfolgen und wenn für die Gemeindebeteiligung eine minimale, ein grösseres Engagement für die Sprachförderung begünstigende Regelung angestrebt wird. Vieles spricht dafür, dass diese minimale Regelung für die Gemeindebeteiligung in einem Gutscheinmodell zu finden sein wird, zumal in den Regionen Rheintal und Werdenberg-Sarganserland bereits je ein solches Modell installiert ist.
- Schliesslich widerspricht der **Einbezug der Kursteilnehmenden** nicht den bisherigen Überlegungen. Erwartungsgemäss stösst ein Gutscheinmodell auf eine eher tiefe Akzeptanz bei den Teilnehmenden, da diese nicht mehr automatisch von einer Kursverbilligung profitieren. Die Erfahrungen in den Regionen Rheintal und Werdenberg-Sarganserland belegen aber, dass sich die Kursteilnehmenden mit den Gutscheinmodellen arrangieren, dass insbesondere Personen der engeren Zielgruppe ihren Anspruch geltend machen und keine Personengruppe systematisch von den Kursen ausgeschlossen wird. Inwiefern dies auch zutreffen würde, wenn der Kantonsbeitrag in Form von Gutscheinen gesprochen würde, ist allerdings offen. Dies spricht dafür, den Kantonsbeitrag in Form von Gutscheinen nur in Erwägung zu ziehen, falls sich für die Gemeindebeteiligung ein Gutscheinmodell flächendeckend etabliert und bewährt hat.

7.2 Diskussion

7.2.1 Eingrenzung der möglichen Kombinationen

Wie bereits erwähnt, bringt die Analyse kein abschliessendes Finanzierungsmodell für die konventionellen Kurse hervor. Je nach finanzieller Ausgangslage, (politischer) Gewichtung der verschiedenen Einflussfaktoren, deren Zusammenspiel sowie Sichtweise

der Beteiligten gewinnt das eine oder andere Modell an Berechtigung. Letztlich wird entscheidend sein, welches Modell die breiteste Akzeptanz erfährt.

Grundsätzlich kann die Gemeindebeteiligung gesondert von der Beteiligung durch den Kanton (inkl. Bundesbeitrag) geregelt werden. Für die Kantonsbeteiligung kommt ein Gutscheinmodell jedoch nur in Frage, wenn es auf die Erfahrungen und bewährten Strukturen eines Gutscheinmodells auf Gemeindeebene aufbauen kann oder wenn der Gemeindebeitrag in Form eines Schlüsselbeitrags an den Kanton erfolgt. Wichtig ist, dass die Berechtigung für eine Kursverbilligung nur durch eine Instanz (Gemeinden oder Kanton) geprüft werden muss.

Im Weiteren scheidet auf Ebene des Kantons die indirekte Subjektfinanzierung (pro-Kopf-Beiträge) aus, da dieses Modell gegenüber der Objektfinanzierung administrativ aufwändiger wäre, ohne zusätzliche Vorteile zu liefern. Auf Gemeindeebene scheidet demgegenüber die Objektfinanzierung aus, weil dadurch keine von Gemeindegrenzen flexible Finanzierung gewährleistet werden kann.

Die Auswahl reduziert sich durch diese Einschränkungen auf vier möglicher Kombination zwischen der Gemeinde- und Kantonsbeteiligung und somit auf vier verschiedene Modelle (*Tabelle 7*):

Tabelle 7: Mögliche Kombinationen der Gemeinde- und Kantonsbeteiligung

| | | Kantonsbeitrag (inkl. Bundeskredit) | |
|------------------------|---------------------------|-------------------------------------|-----------------|
| | | Objektfinanzierung | Gutscheinmodell |
| Gemeindebeitrag | pro Kopf-Beitrag | Modell 1 | - |
| | Gutscheinmodell | Modell 2 | Modell 3 |
| | Schlüsselbetrag an Kanton | | Modell 4 |

7.2.2 Vor- und Nachteile der möglichen Modelle

Im Folgenden werden die vier Modelle sowie ihre wichtigsten Vor- und Nachteile (nicht abschliessend) beschrieben:

Modell 1 (Gemeinde: pro-Kopf-Beitrag, Kanton: Objektfinanzierung)

Das Modell 1 bedeutet die geringste Veränderung gegenüber der bisherigen Praxis. Seine Vorteile liegen darin begründet, dass die Kursteilnehmenden weiterhin automatisch von Kursbewilligungen profitieren. Die Gemeindebeteiligung ist transparent und folgt dem Verbraucherprinzip. Falls alle Gemeinden für dieses Modell verbindlich gewonnen werden können, dürfte die Gemeindebeteiligung deutlich höher ausfallen als heute. Wie hoch die Kosten für die einzelnen Gemeinden allerdings ausfallen, werden Erfahrungswerte zeigen müssen.

Der Nachteil dieses Modells, bzw. seine Herausforderung offenbart sich mit Blick auf die (unumgängliche) Integration kommerzieller Angebote. Sowohl die Gemeinden wie der Kanton sehen sich durch die Marktöffnung einem rund doppelt so grossem Kursangebot gegenüber, das potentiell Anspruch auf Fördermittel hat. Für Kanton und Gemeinden stellt sich daher die komplexe Frage, nach welchen Kriterien und in welcher Höhe die Mittel vergeben werden sollen (vgl. 7.1). Auf Gemeindeebene kommt erschwerend hinzu, dass nicht eine Instanz darüber entscheidet, sondern alle Gemeinden einen verbindlichen Entscheid treffen müssen. Als Minimalkonsens käme in Frage, dass sich die Gemeinden verbindlich an jenen Kursen beteiligen, die auch der Kanton unterstützt. Die Gemeinden könnten darüber hinaus individuell entscheiden, ob sie ihren Bewohnern auch einen Beitrag für andere Kurse bezahlen möchten.

Letztlich bestimmt bei diesem Modell massgeblich der Kanton, welche Angebote von den Fördermitteln profitieren. Die Teilnehmerbeiträge aller übrigen Kurse bleiben hoch, wodurch einkommensschwachen Personen der Zugang verwehrt bleibt, auch falls ein Kurs ihren Bedürfnissen am besten entsprechen sollte.

Modell 2 (Gemeinde: Gutscheinmodell, Kanton: Objektfinanzierung)

Das Modell 2 bringt gegenüber dem Modell 1 den Vorteil, dass es bei den Gemeinden eher auf einen Konsens stossen dürfte. Wesentlich zur Akzeptanz dürften die positiven Erfahrungen der Regionen Rheintal und Werdenberg-Sarganserland mit ihren Gutscheinmodellen beitragen. Ein einkommensabhängiges Gutscheinmodell (das einen regelmässigen Kursbesuch voraussetzt) lässt sich einerseits politisch einfacher vertreten (nur Bedürftige, Verursacherprinzip). Andererseits dürften die Gemeinden eher einen gemeinsamen Konsens finden. Im Wesentlichen müssen sie sich lediglich auf die minimale Einkommensgrenze einigen, die über den Anspruch nach einer Kursverbilligung entscheidet. Damit die Vorteile der direkten Subjektfinanzierung für die Kursteilnehmenden zum Tragen kommen, muss das Gutscheinmodell für alle Kurse gelten, es müssen daher keine Ausschlusskriterien definiert werden. Wie hoch die Kosten für die einzelnen Gemeinden ausfallen, werden wie beim Modell 1 Erfahrungswerte zeigen müssen. Gegenüber dem Modell 1 kommt hinzu, dass die Gemeinden die Gutscheinberechtigung prüfen müssen, was vor allem in grösseren Gemeinden berücksichtigt werden muss (insbesondere Stadt St. Gallen).

Für die Kursteilnehmenden bräuchte dieses Modell den Nachteil, dass sie nicht mehr automatisch vom «Gemeindedrittel» profitieren, sondern sich aktiv darum bemühen müssen. Wird ein regelmässiger Kursbesuch vorausgesetzt, müssen sie zudem höhere Kurskosten zu Kursbeginn tragen, als nach dem konventionellen System. Dafür erhalten sie bei Erfüllung der Bedingungen auch eine Kursverbilligung für Kurse, an welchen sich der Kanton nicht beteiligt. Da der Kantonsbeitrag weiterhin in Form einer Objektfinanzierung fliesst, halten sich die Kostenfolgen – insbesondere für Kursteilnehmende ohne

Anspruch auf den «Gemeindedrittel» – in Grenzen: Alle profitieren für subventionierte Kurse vom «Kantonsdrittel».

Auch den bislang subventionierten Trägerschaften bietet der Systemwechsel dadurch weiterhin eine gewisse Sicherheit. Gleichzeitig sehen sie sich gefordert, die Kurse effizienter – das heisst besser ausgelastet – zu führen, was ganz im Sinne der Verdichtung des Kursangebots ist.

Modell 3 (Gemeinde: Gutscheinmodell, Kanton: Gutscheinmodell)

Das Modell 3 geht gegenüber dem Modell 2 einen Schritt weiter, indem der Gemeinde- und der Kantonsbeitrag in Form eines einkommensabhängigen Gutscheinmodells gesprochen werden. Somit kämen ein grosser Vorteile des Gutscheinmodells voll zum Tragen: Kursteilnehmende, die die Bedingungen erfüllen, erhalten die Kursverbilligung («Gemeindedrittel» und «Kantonsdrittel») unabhängig vom besuchten Kurs. Das heisst, sie können den Kurs entsprechend ihren Bedürfnissen aussuchen, ohne dass der Preis (pro Lektion) einen wesentlichen Einfluss auf die Wahl ausübt. Falls das Modell 3 aufbauend auf einem etablierten Modell 2 eingeführt wird, ist der Praxisbruch für die Kursteilnehmenden verhältnismässig klein. Sie müssen sich ohnehin aktiv um eine Kursverbilligung bemühen. Um das Modell möglichst gerecht zu gestalten, sollten die Kursverbilligungen aber nach abgestuften Einkommensgrenzen gesprochen werden. Zudem ist zu überlegen, ob die Kursverbilligungen statt in Form einer Rückerstattung in Form von echten Gutscheinen gesprochen werden sollen. Wird weiterhin ein regelmässiger Kursbesuch vorausgesetzt, könnte dies auch für den Erhalt eines Gutscheines für einen Folgekurs geltend gemacht werden.³⁰

Falls das Modell 3 aufbauend auf einem etablierten Modell 2 eingeführt wird, ist der Systemwechsel auf Kantonsebene zudem kaum mit zusätzlichem administrativem Aufwand verbunden. Die Gutscheinberechtigung kann weiterhin durch die Gemeinden geprüft werden, sodass administrativ lediglich der Geldfluss zwischen Kanton und Gemeinden neu geregelt werden muss. Demgegenüber entfällt auf Seite des Kantons die jährliche Gesuchprüfung und die Entscheidung, welche Angebote von den limitierten Fördermitteln profitieren. Im Rahmen einer Akkreditierung können Mindestanforderungen weiterhin geprüft werden, dies muss jedoch nicht zwingend jedes Jahr erfolgen, wodurch ebenfalls administrativer Aufwand abgebaut werden kann. Der Aufbau auf ein etabliertes Gutscheinmodell auf Gemeindeebene bringt zudem den Vorteil, dass der Kanton bei der Einschätzung der Kosten auf die Erfahrungswerte der Gemeinden zu-

³⁰ Der Gutschein für einen Folgekurs muss dann zwingend personalisiert sein. Dafür können Gutscheine für den ersten Kursbesuch auch an Zielpersonen verteilt werden, ohne dass diese bereits Interesse an einem Deutschkurs bekunden, um so Anreize für einen Kursbesuch zu schaffen.

rückgreifen kann.³¹ Vorausgesetzt hierfür ist aber, dass diese mittels eines Controllings dokumentiert werden.

Für die bislang subventionierten Anbieter bedeutet das Modell 3 einen grossen Systemwechsel zur heutigen Praxis, da jegliche Sicherheiten durch die Objektfinanzierung wegfallen und sie sich voll dem Markt stellen müssen. Auf der anderen Seite fällt gegenüber den Modellen 1 und 2 die Ungewissheit weg, ob und in welcher Höhe sich der Kanton an den Kursen beteiligt. Stattdessen können die Kosten aus Sicht der Anbieter auf die Kurs teilnehmenden übertragen werden.

Modell 4 (Gemeinde: Schlüsselbetrag an Kanton)

Kennzeichnend für das Modell 4 ist die Gemeindebeteiligung an der Sprachförderung durch einen festgelegten Schlüssel an den Kanton. Für die Gemeinden wären die Kosten für die Sprachförderung im Unterschied zu den anderen Modellen einfach zu budgetieren, zudem fällt auf ihrer Seite kaum administrativer Aufwand an. Der Kanton bekäme mit diesem Modell den grösst möglichen Spielraum, um das zukünftige Finanzierungsmodell auszugestalten. Dabei kommen wiederum verschiedene Modelle in Frage: Eine reinen Objektfinanzierung, eine Kombination zwischen einer Objektfinanzierung und einem Gutscheinmodell sowie ein «reines» Gutscheinmodell (Vor- und Nachteile analog zu den Modellen 1, 2 und 3). Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Umsetzung eines Gutscheinmodells unter dem Modell 4 nach einer zentralen Prüfungsstelle verlangt, ob jemand Anspruch auf eine Kursverbilligung hat.

7.2.3 Bewertung der verschiedenen Einflussfaktoren

Die bisherige Analyse verzichtet auf eine abschliessende Bewertung der Einflussfaktoren. Der Einbezug von kommerziellen Angeboten sowie eine einheitliche und flexible Gemeindebeteiligung werden aber hoch gewichtet. Aus der darauf aufbauenden Argumentation resultiert ein zeitlich abgestuftes Modell, das in einer ersten Phase ein direktes einkommensabhängiges Gutscheinmodell für die Gemeindebeteiligung und eine Objektfinanzierung auf Kantonsebene vorsieht (Modell 2), mit der Option, den Kantonsbeitrag zu einem späteren Zeitpunkt ebenfalls in Form von Gutscheinen zu sprechen (Modell 3)

In den folgenden Abschnitten soll verdichtet erläutert werden, weshalb wir diese Gewichtung für richtig halten, bzw. weshalb eine andere Gewichtung der Einflussfaktoren und insbesondere die Ablehnung eines Gutscheinmodells zu kurz greifen.

³¹ Im Übrigen liefern Angaben des statistischen Amtes zum steuerbaren Einkommen von MigrantInnen eine Basis, um mithilfe der Erfahrungswerte die Kosten in Abhängigkeit verschiedener Einkommensgrenzen und/oder Höhe der Beiträge zu prognostizieren.

Für das skizzierte Modell spricht

An den Beginn der Argumentationskette stellen wir die Öffnung der kantonalen Sprachförderung auf kommerzielle Angebote. Deren Ausschluss ist nicht länger gerechtfertigt, weil sich in den letzten Jahren die Grenze zwischen kommerziellen und nicht-gewinnorientierten Anbietern sowie deren Kursen zunehmend aufgelöst hat und weil die subventionierten Kurse aufgrund dieser Entwicklung kommerzielle Angebote konkurrenzieren statt ergänzen. Dies widerspricht aber gerade dem Grundsatz der vom Bund initiierten Sprachförderung. Daher dürften entweder keine oder es müssten alle «konventionellen» Kurse gefördert werden, um eine künstliche Marktverzerrung zu verhindern. Da der Nutzen der Sprachförderung breit anerkannt ist, kommt nur eine Öffnung des Systems auf kommerzielle Angebote in Frage.

Die Integration der kommerziellen Angebote würde jedoch zu erheblichen Mehrausgaben der öffentlichen Hand führen, wenn die Fördermittel pro erbrachter Leistung auf heutigem Niveau bleiben sollen. Zwar spricht der Kanton St. Gallen seit 2012 einen jährlichen Förderbeitrag. Dieser dürfte jedoch nicht ausreichen, um diese Mehrausgaben zu decken.

Vor diesem Hintergrund gewinnt eine verbindliche Gemeindebeteiligung an hohem Stellenwert, da sich viele Gemeinden bislang nicht an der Sprachförderung beteiligten. Diese unbefriedigende Situation war letztlich auch Anlass, ein Gutachten zu den Finanzierungsmodellen in Auftrag zu geben. Da sich in den Regionen Rheintal und Werdenberg-Sarganserland bereits ein einkommensabhängiges Gutscheinmodell etabliert hat, dürfte eine Ausdehnung dieses Modells auf die restlichen Regionen auf die grösste Akzeptanz bei den Gemeinden stossen. Zudem bietet ein Gutscheinmodell auf Gemeindeebene die Möglichkeit, dass der Kanton zu einem späteren Zeitpunkt ebenfalls auf das Gutscheinmodell wechselt.

Ob dieser Schritt notwendig sein wird, wird sich mittelfristig zeigen. Ausschlaggebend für diesen Entscheid ist das Verhältnis bzw. das Missverhältnis zwischen den verfügbaren Fördermitteln und dem Umfang potentiell subventionsberechtigter Angebote. Je grösser das Missverhältnis ist, desto stärker muss das Angebot eingeschränkt oder die Höhe der Fördermittel pro erbrachter Leistung herabgesetzt werden. Letzteres hat zur Folge, dass die Teilnehmerbeiträge bislang subventionierter Kurse steigen. Ersteres hat zur Folge, dass die Wahlfreiheit insbesondere für einkommensschwache Zielpersonen eingeschränkt ist bzw. bleibt. Der Wechsel auf ein Gutscheinmodell brächte den Vorteil, dass diese Balance nicht mehr gesucht werden müsste, sondern einzig das Einkommen über eine Kursverbilligung bestimmt.

Folgende Argumente gegen das skizzierte Modell greifen zu kurz

Zwar genießt das Gutscheinmodell nachweislich eine tiefe Akzeptanz bei den Kursteilnehmenden. Wichtiger ist aber die Frage, ob die Einführung eines Gutscheinmodells

eine bestimmte Zielgruppe systematisch ausschliesst. Die Erfahrungen aus den Regionen Rheintal und Werdenberg-Sarganserland weisen nach, dass dies nicht der Fall ist. Die Kursteilnehmenden arrangieren sich mit den gegebenen Rahmenbedingungen und machen ihren Anspruch geltend.

Ein einkommensabhängiges Gutscheinmodell widerspricht zwar dem Grundsatz, dass alle Kursteilnehmenden gleichermassen von den Fördermitteln profitieren. Dieser Grundsatz wird jedoch von allen Finanzierungsmodellen verletzt, weil jedes Finanzierungsmodell aufgrund der begrenzten Fördermittel einen Kompromiss darstellen muss. Ein einkommensabhängiges Gutscheinmodell schränkt zwar den Kreis der Nutzniesser ein, die Bedingungen sind jedoch transparent und entsprechen dem Prinzip des sozialen Ausgleiches. Je nach Einkommensgrenze, die über die Gutscheinberechtigung bestimmt, kann das Modell grosszügiger oder restriktiver ausgestaltet sein.

7.3 Empfehlungen

Wie in der Zusammenfassung und Diskussion erläutert, empfehlen wir ein zukünftiges Finanzierungsmodell für «konventionelle» Deutschkurse an folgenden Grundsätzen auszurichten:

- Eine Verdichtung des Angebots wird angestrebt, um eine minimale Differenzierung gewährleisten zu können.
- Das Finanzierungssystem wird für kommerzielle Angebote geöffnet. Für sie gelten die gleichen Mindestanforderungen.
- Die Gemeindebeteiligung ist verbindlich und erlaubt eine Förderung von Kursen unabhängig von den Gemeindegrenzen.
- Dem durch die Marktöffnung breiteren Angebot an Kursen mit potentiellem Anspruch auf Subventionen soll so weit wie möglich durch höhere Beiträge der öffentlichen Hand begegnet werden. Letztlich bestimmt das Verhältnis bzw. Missverhältnis zwischen verfügbaren Fördermitteln und dem Angebot, wie stark die Mittelvergabe reguliert werden muss – auf Seiten der Angebote und/oder auf Seiten des Nutzerkreises.
- Welches der vier Grundmodelle letztlich umgesetzt wird, soll möglichst partizipativ mit den Beteiligten auf Ebene Kanton, Gemeinden und Anbieter bestimmt werden, sodass das gewählte Modell auf breitest mögliche Akzeptanz stösst.

Im Weiteren empfehlen wir zur kantonalen Steuerung:

- die Mindestanforderungen für die Trägerschaften und Kursleitenden zu ergänzen (Mindestlöhne für Kursleitende, minimales Kursangebot, minimale Teilnehmerzahl pro Kurs) und konsequent einzufordern,
- Normkosten in Abhängigkeit der Kurstypen und -formate als Berechnungsgrundlage für die finanzielle Unterstützung zu verwenden,
- die verschiedenen Zielgruppen genauer zu definieren und zu quantifizieren,

- ein einfaches Monitoring über die Kursteilnehmenden einzuführen,
- die Gemeinden bei der Informationsarbeit über das Gutscheinmodell zu unterstützen (z.B. in Form von Begleitschreiben in mehreren Sprachen)

Den Gemeinden in den Regionen Rheintal und Werdenberg-Sarganserland empfehlen wir:

- das Controlling über die Gutscheinvergabe weiterzuführen und
- die Zielpersonen besser über die Gutscheinbedingungen zu informieren und insbesondere die Einkommensgrenzen transparent zu kommunizieren.

8 Literaturverzeichnis

- Brägger, Martina (2011a). *Zugang zu niederschweligen Deutschkursen aus Sicht der Kursteilnehmenden. Evaluation in den Kantonen St. Gallen und Luzern.*
- Brägger, Martina (2011b). *Evaluation des Sprachförderkonzepts der Stadt Zürich.* Zuhanden der Integrationsförderung der Stadt Zürich.
- Bundesamt für Migration (2009). *Rahmencurriculum für die sprachliche Förderung von Migrantinnen und Migranten.*
- Erziehungsdirektion des Kantons Bern (2011). *Bericht zur Prüfung von Bildungsgutscheinen in der Weiterbildung und höheren Berufsbildung.*
- Grosser Rat des Kantons St. Gallen (2011). *Integration: Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Kantons St. Gallen.* Bericht der Regierung vom 4. Januar 2011
- Grosser Rat des Kantons St. Gallen (2000). *Interkulturelles Zusammenleben.* Bericht der Regierung vom 10./24. Oktober 2000.
- Hammer, Stephan, Trageser, Judith, Jung, Tobias, Ehrler, Jan (2010). *Integrationsförderung des Bundes: Schwerpunktprogramm 2008 bis 2011. Evaluation Schwerpunkt 1 „Sprache und Bildung“: Zwischenbericht.* Im Auftrag des Bundesamtes für Migration.
- Hammer, Stephan, Trageser, Judith, Ehrler, Jan (2009). *Integrationsförderung: Schwerpunkt 1 Sprache und Bildung. Programmkonzept der Kantone. Synthesebericht.* Im Auftrag des Bundesamtes für Migration.
- Hüttner, Eveline, Guggisberg, Jürg (2005). *Sprachförderung in der Zweitsprache für Migrant/innen. Eine Untersuchung des Angebots.* Im Auftrag des Bundesamtes für Migration. Büro Bass.
- IGP (2010). *Handlungsplattform Integration für das Kompetenzzentrum Integration, Gleichstellung und Projekte (IGP).* Kompetenzzentrum Integration und Gleichstellung und Projekte (IGP).
- IGP (2008). *Programmkonzept „Sprache und Bildung“ für die Jahre 2009 – 2011 Kanton St. Gallen. Integration von Anfang an!*
- KIG (2012). *Ausschreibung der Finanzbeiträge «Deutsch für Erwachsene» im Jahr 2013.* Kompetenzzentrum Integration und Gleichstellung und Projekte (KIG).
- Landert, Charles (2006). *Produktion und Kosten niederschwelliger Deutschkurse. Grundlagen für die Preisermittlung und die Arbeitsteilung zwischen Fachstelle, Gemeinden, Antennen und Anbietern.* Im Auftrag der Kantonalen Beauftragten für Integrationsfragen Zürich.

Theorie und Praxis von Finanzierungsmodellen

Angrist, Joshua, Bettinger, Eric, Kremer, Michael (2004). *Long-Term Consequences of Secondary School Vouchers: Evidence from Administrative Records in Colombia*.

Balthasar, Andreas, Müller, Franziska (2007). *Pilotversuch Assistenzbudget. Zwischensynthese*. Forschungsbericht Nr. 12/07. Bundesamt für Sozialversicherungen.

Emminghaus, Christoph, Stern, Tobias (2006). *Evaluation der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz. Abschlussbericht und Gutachten über Verbesserungspotenziale bei der Umsetzung der Integrationskurse*. Im Auftrag des Bundesministeriums des Innern. Ramboll Management.

Enste, Dominik, Stettes, Oliver (2005) *Bildungs- und Sozialpolitik mit Gutscheinen. Zur Ökonomie von Vouchers*. Forschungsbericht aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln. Nr. 14

Friedman, Milton (1995). *Public Schools: Make Them Private*. Washington Post.

Friedman, Milton (1962). *Capitalism and Freedom*. Piper Verlag, München, deutsche Ausgabe 2004.

Grabe Matthias (2003). *Öffentliche versus private Produktion öffentlicher Leistungen*. Studienarbeit. Friedrich-Schiller-Universität Jena. Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät. Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre.

Jaggi, Jurt (2007). *Subjekt- und Objektfinanzierung von Institutionen im Behindertenbereich. Analyse von Vor- und Nachteilen*. Im Auftrag der Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen (SODK) und der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV).

Kolhoff Ludger (2002). *Finanzierung sozialer Einrichtungen und Dienste*.

Kreyenfeld, Michaela, Spieß, C. Katharina, Wagner, Gert G. (2001). *Finanzierungs- und Organisationsmodelle institutioneller Kinderbetreuung: Analysen zum Status quo und Vorschläge zur Reform*. Luchterhand Verlag

Oelkers, Jürgen (2007). *Expertise. Bildungsgutscheine und Freie Schulwahl*. Zusammenfassung. Bericht zuhanden der Erziehungsdirektion des Kantons Bern.

Varian, Hal R. (2006). *Grundzüge der Mikroökonomie*. 7. Auflage. Studienausgabe. R. Oldenburger Verlag München Wien.

Wolter, Stefan C., Messer, Dolores (2009). *Weiterbildung und Bildungsgutscheine. Resultate aus einem experimentellen Feldversuch*. Zusammenfassung und Einzelaspekte der Studienergebnisse. Bundesamt für Berufsbildung und Technologie BBT.

Wolter, Stefan C. et al. (2003). *Nachfrageorientierte Finanzierung in der Weiterbildung*. Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung (SKBF). Trendbericht SKBF Nr. 7.

Anhang

A1 Hintergrundinformationen zur Sprachförderung im Kanton St. Gallen

Das Kompetenzzentrum Integration und Gleichstellung (KIG) im Departement des Innern schreibt jeweils Ende Mai/Anfang Juni Beiträge für Deutschkurse aus. Qualifizierte Trägerschaften können sich bis September um Beiträge für das Folgejahr bewerben. Beitragsberechtigt sind Trägerschaften, welche die Mindestanforderungen erfüllen. Reichen die verfügbaren Fördermittel nicht für alle beantragten Gesuche, erfolgt eine Auswahl nach folgenden Kriterien: Regionale Abdeckung, Kurse mit Kinderbetreuung, qualitative Erfüllung der Mindeststandards (KIG 2012). Die Beiträge werden pro durchgeführte Lektion ausbezahlt. (Weitere Informationen unter: <http://www.integration.sg.ch/home/integrationsprojekte/projektunterstuetzung.html>)

Das KIG definiert Mindestanforderungen für die Trägerschaften. Beispielsweise wird von den Kursleitenden Erfahrung im Sprachunterricht sowie eine erwachsenenbildnerische oder pädagogische Ausbildung (Lehrdiplom oder mind. SVEB 1) verlangt. Die Fachstelle für Integrations-Deutschkurse visitiert im Auftrag des KIG die durch den Integrationskredit mitfinanzierten Kurse. Zudem ist die Fachstelle mit der Organisation und Durchführung von fachspezifischen Weiterbildungen für Kursleitende betraut.

Bis anhin konnten sich nur Non-Profit-Organisationen um Beiträge bewerben. Privatpersonen oder kommerzielle Anbieter waren ausgeschlossen.

Eine Such- und Abfragemöglichkeit für Deutschkurse im Kanton St.Gallen erleichtert die Suche nach einem Deutschkurs und zeigt transparent die Kosten für interessierte Kundinnen und Kunden auf. Siehe www.deutschkurse.sg.ch.

Im Jahr 2012 erhielten 17 Trägerschaften Beiträge an Deutschkurse. Insgesamt werden 18'198 Kurslektionen mitfinanziert.

Die finanzielle Gemeindebeteiligung ist sehr verschieden: die Gemeinden der Regionen Rheintal und Werdenberg-Sarganserland einigten sich auf ein regionales Gutscheinformodell. In Wil profitieren nur Einwohner der Gemeinde von tieferen Kurskosten (um ein Beispiel zu nennen), während z.B. die Schulgemeinde Rorschach auch die Kosten für Personen aus anderen Gemeinden trägt. Einige Gemeinden sind Abmachungen mit Trägerschaften eingegangen, dass sie einen Beitrag pro Teilnehmende/n aus ihrer Gemeinde leisten (indirekte Finanzierung) oder pro Kurs einen Beitrag leisten.

2010 besuchten rund 4000 Personen einen Sprachkurs bis GER-Niveau B2 im Kanton St. Gallen, rund die Hälfte davon einen subventionierten (niederschweligen) Kurs.

A2 Modellrechnung Produktionskosten einer Deutschkurslektion

Die Modellrechnung weist folgende Kostenpunkte aus:

- **Aufwand für die Institution pro Jahr:** Darin enthalten ist die übergeordnete Projektleitung sowie die Weiterbildung für alle Beteiligten. Je mehr Kursleitende angestellt sind, desto höher fallen diese Kosten aus.
- **Sockelaufwand für die Organisation eines Kurses:** Darin enthalten ist der Aufwand für die Einstufung der Teilnehmenden, der administrative Aufwand pro Teilnehmenden (Anmeldung, Aufnahme, Reporting, Rechnung stellen, allgemeine Kontakte) sowie ein übergeordneter Aufwand für die Projektleitung, Administration und für die Qualitätssicherung. Die Kosten steigen somit mit zunehmender Teilnehmerzahl pro Kurs leicht an.
- **Produktionskosten pro Lektion:** Neben dem Lohn für die Kursleitung, der Raummiete und Kosten für Kopien werden die oben aufgeführten Kostenpunkte auf die Lektionen verteilt. Je mehr Kurse und je mehr Lektionen ein Kurs umfasst, desto tiefer fallen die übergeordneten Kosten pro Lektion ins Gewicht.

Das Modell rechnet mit Lohnkosten, welche neben dem Nettolohn die Sozialabgaben, den Ferienanteil sowie die Nutzung der Infrastruktur beinhalten. Für Kursleitende belaufen sich diese auf 80 CHF pro Lektion, für die Projektleitung und Fachleitung auf je 100 pro Stunde und für die Administration 70 pro Stunde.³²

Folgende Tabelle weist die Produktionskosten pro Lektion in Abhängigkeit verschiedener Variablen aus. Als Vergleichsbasis dient jeweils das erste Beispiel:

Tabelle 8: Modellrechnung der Produktionskosten pro Lektion und Teilnehmerbeiträge

| | | | | | |
|------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Anzahl Kurse | 20 | 40 | 20 | 20 | 20 |
| Lektionen pro Kurs | 80 | 40 | 120 | 80 | 80 |
| Teilnehmerzahl | 10 | 10 | 10 | 8 | 12 |
| Kosten pro Lektion | 148.00 | 187.70 | 134.00 | 143.00 | 153.00 |
| Kosten pro Teilnehmer | 14.80 | 18.80 | 13.4 | 17.90 | 12.80 |

Unterschiedliche Kosten pro Lektion sind darauf zurückzuführen, dass je höher das Kursvolumen pro Anbieter und die Lektionenzahl pro Kurs sind, desto tiefer sind im Verhältnis dazu die administrativen Kosten.

³² Diese Werte entsprechen den Werten, welche die Trägerschaften im Rahmen der Gesuchstellung im Herbst 2010 in ihren Budgets verwendeten. Dabei handelt es sich um die höheren verwendeten Werte. Sollten im Rahmen einer Normkostenrechnung höhere Löhne gefordert werden, steigen die Kosten pro Lektion und Teilnehmer entsprechend an.

A3 Details zum Gemeindecontrolling

A3.1 Stichprobe

Am befristeten Controlling nahmen 18 der insgesamt 27 Gemeinden in den Regionen Rheintal und Werdenberg-Sarganserland teil. Aufgrund ihrer Bevölkerung und Zusammensetzung unterscheiden sich die teilnehmenden Gemeinden nicht von den Gemeinden, die sich nicht am Controlling beteiligt haben. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass die gewonnenen Daten repräsentativ sind.

Die Daten der 18 Gemeinden liefern Erfahrungswerte, die auf die gesamte Region sowie auf den ganzen Kanton hochgerechnet werden können (vgl. *Anhang 3.2*).

A3.2 Methodik und Aussagekraft

Um die Informationen leicht verständlich zu kommunizieren, soll jeweils auf ein Jahr Bezug genommen werden (z.B. Ausgaben pro Jahr, Anfragen pro Jahr etc.). Aus zeitlichen Gründen musste sich das Controlling zur Gutscheivergabe aber auf den Zeitraum Dezember 2011 bis April 2012 beschränken. Die Werte wurden daher von fünf auf zwölf Monate hochgerechnet. Dies kommt aber lediglich einer Schätzung nahe, da folgende Rahmenbedingungen nicht berücksichtigt wurden:

Der Zeitpunkt für die Beantragung einer Rückerstattung hängt vom Zeitpunkt des Kursendes ab (Gutschein muss spätestens zwei Monate nach Kursende eingelöst werden). Je nach Anbieter und Region ist dieser terminlich unterschiedlich angesetzt. In der Region Rheintal endeten im beobachteten Zeitraum zwei Kursperioden vom grössten und praktisch einzigen Anbieter, während in der Region Werdenberg-Sarganserland mehrere Anbieter ihre Kurse zu verschiedenen Zeitpunkten beendeten, darunter auch kommerzielle Anbieter. Vom meist besuchten Anbieter endete im beobachteten Zeitraum eine Kursperiode. Aus forschungsökonomischen Gründen musste auf eine detaillierte Kontextanalyse verzichtet werden, welche eine genaue Hochrechnung erlaubt hätte.

Im Weiteren ist es wünschenswert, die Informationen auf das gesamte Gebiet zu beziehen. Da sich nicht alle Gemeinden am Controlling beteiligten, mussten die Daten daher auch diesbezüglich hochgerechnet werden. Da sowohl für die Anzahl Anfragen wie auch für die Ausgaben die stärkste Korrelation mit der ausländischen Bevölkerung besteht, wurde diese als Basis für die Hochrechnung verwendet.³³ Im Übrigen wurden die Durchschnittswerte aller Gemeinden verwendet und nicht zwischen den Regionen unterschieden (aus oben geschilderten Gründen). Dieses Vorgehen erlaubt letztlich eine Hochrechnung auf den gesamten Kanton.

³³ Pearson-Korrelation zwischen Anzahl Ausländer und Anfragen: $p < 0.000$, $R^2 = 0.67$, Pearson-Korrelation zwischen Anzahl Ausländer und Ausgaben: $p < 0.005$, $R^2 = 0.45$. Quelle zur ausländischen Bevölkerung: Ständige Wohnbevölkerung, Statistikdatenbank STADA-SG, 2010.

A4 Details zur Teilnehmerbefragung

A4.1 Stichprobe

Befragt wurden die Kursteilnehmenden von den vier grössten Anbietern bislang subventionierter Kurse. Der Fragebogen wurde in neun Sprachen übersetzt (Französisch, Italienisch, Spanisch, Portugiesisch, Englisch, Türkisch, Albanisch, Bosnisch/Serbisch/Kroatisch und Tamil). Insgesamt beteiligten sich 279 Kursteilnehmende an der Befragung. 54 Personen bekamen den Kurs vollumfänglich durch das Sozialamt bezahlt, weshalb die weiteren Fragen für diese Personen nicht von Relevanz sind. Zwei Fälle wurden gelöscht, da sie aus der gleichen Gruppe stammten und ein identisches Antwortmuster mit den gleichen Widersprüchen auswiesen. In die Auswertung fliessen daher die Daten von 223 Personen (*Tabelle 9*). 130 stammen aus dem Rheintal oder der Region Werdenberg-Sarganserland, in welchen bereits ein Gutscheinmodell umgesetzt wird. Diese 130 Personen hatten daher Fragen zur bisherigen Praxis mit Gutscheinen zu beantworten.

Tabelle 9: Anzahl befragte Kursteilnehmende nach Region (nach Plausibilisierung)

| Rest Kanton | Rheintal | Werdenberg-Sarganserland | Total |
|-------------|----------|--------------------------|------------|
| 93 | 82 | 48 | 223 |

A4.2 Plausibilisierung der Daten

Bei der Teilnehmerbefragung ist zu berücksichtigen, dass es sich trotz Übersetzung in die Muttersprache um anspruchsvolle Fragen handelte. Insbesondere die Fragen nach der bisherigen Praxis mit Gutscheinen waren nicht trivial, da gleichzeitig zwei bis drei Informationen aufgenommen werden mussten und die Fragen teilweise doppelte Verneinungen enthielten. Der Plausibilisierung der Daten wurde daher besonderes Augenmerk geschenkt. Widersprüchliche Antworten wurden so weit wie möglich korrigiert, wenn dies aufgrund der restlichen Antworten zulässig war (*Tabelle 10*). War es das nicht, wurden die entsprechenden Antworten gelöscht und als fehlende Werte markiert.

Tabelle 10: Datenplausibilisierung der Fragen zur bisherigen Gutscheinpraxis (N=130)

| | Anzahl | % |
|--|--------|------|
| Fälle ohne Widersprüche | 79 | 60.8 |
| Fälle mit Antwort „ich verstehe nicht“ | 2 | 1.5 |
| Fälle mit korrigierten Werten | 29 | 22.3 |
| Fälle mit Werten, die gelöscht wurden | 20 | 15.4 |
| Total | 130 | 100% |

Ebenfalls anspruchsvoll waren die Fragen, ob höhere Kurskosten einen Kursbesuch verunmöglichen, unabhängig davon, ob ein Teil der Kurskosten wieder zurückerstattet wurde. Auch hier wurde versucht, nicht-plausible Angaben so weit wie möglich zu korrigieren.

Tabelle 11: Datenplausibilisierung der Fragen zu Kostenveränderungen (N=223)

| | Anzahl | % |
|---------------------------------------|--------|------|
| Fälle ohne Widersprüche | 196 | 87.9 |
| Fälle mit korrigierten Werten | 14 | 6.3 |
| Fälle mit Werten, die gelöscht wurden | 13 | 5.8 |
| Total | 223 | 100% |