

Antrag des Regierungsrates vom 25. April 2001

3855

**Beschluss des Kantonsrats
über die Bewilligung eines Kredits für Staatsbeiträge
an Integrationskurse für 15–20-jährige fremdsprachige
Eingewanderte**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 21. März 2001,

beschliesst:

I. Für die Ausrichtung von Staatsbeiträgen an Integrationskurse für 15–20-jährige fremdsprachige Eingewanderte in den Jahren 2002 bis 2005 (für die Schuljahre 2001/02, 2002/03, 2003/04) wird ein Objektkredit von Fr. 6 825 000 bewilligt.

II. Dieser Beschluss untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Veröffentlichung im Amtsblatt, Textteil.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat zum Vollzug.

Weisung

A. Ausgangslage und Beweggründe

Im Durchschnitt der letzten zehn Jahre wanderten jährlich rund 1400 Fremdsprachige im Alter von 15 bis 20 Jahren aus dem Ausland in den Kanton Zürich ein. Es handelt sich dabei um Personen mit Niederlassungs- und Jahresaufenthaltsbewilligungen. Aus arbeitsmarktlichen und sozialpolitischen Überlegungen ist eine schulische Starthilfe in Integrationskursen für diese Zielgruppe nötig. Integrationskurse sind Jahreskurse, in denen sich die Teilnehmenden Deutschkenntnisse, ein Lern- und Arbeitsverhalten, wie es in schweizerischen Ausbildung-

gen verlangt wird, sowie Berufswahlkompetenzen aneignen. Ziel ist ein Übergang in die Berufsbildung, in weiterführende Schulen oder in eine Erwerbstätigkeit. Integrationskurse erfüllen die gleiche Aufgabe für 15–20-Jährige wie die Sonderklassen E für jüngere Kinder in der Volksschule. Vorintegrationskurse sind Kurse mit einer reduzierten Wochenstundenzahl, in die Interessierte im Laufe des Schuljahres eintreten können, um dann im neuen Schuljahr in einen ganzjährigen Integrationskurs überzutreten.

Die wichtigsten Beweggründe für die Führung von Integrationskursen sind:

- 15–20-jährige fremdsprachige Neuimmigranten haben beim Einstieg in eine berufliche Ausbildung – und auch oft in eine Erwerbstätigkeit – nur dann eine Chance, wenn sie als Starthilfe ein spezifisches schulisches Integrationsprogramm mit Schwergewicht auf dem Erwerb der deutschen Sprache durchlaufen können.
- Ohne Einstiegsmöglichkeiten bringen diese Jugendlichen höchst ungünstige Voraussetzungen für den Arbeitsmarkt mit, der vermehrt nach gut qualifizierten Personen verlangt. Der Ausländeranteil in der Jugendarbeitslosigkeit beträgt über 50%.
- Die Gruppe der schlecht integrierten und arbeitslosen fremdsprachigen Jugendlichen birgt ein erhöhtes Risiko von sozial unerwünschtem Verhalten, Sucht und Delinquenz in sich, was längerfristig mit hohen Folgekosten verbunden ist.

In Gemeinden, Kanton und Bund ist die Notwendigkeit von Integrationskursen unbestritten. Das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) hat erstmals am 1. August 1992 Empfehlungen dazu erlassen und diese im Mai 2000 erneuert («BBT-Empfehlungen 2000 für Brückenangebote zwischen obligatorischer Schule und Berufsbildung»). Der Bund regt damit das Führen von Integrationskursen an und gibt dazu ein Rahmenkonzept. Nach diesen Empfehlungen und gestützt auf das Berufsbildungsgesetz entrichtet der Bund Beiträge an Integrationskurse.

In den Städten Zürich und Winterthur gibt es seit über zwanzig Jahren ein bewährtes Angebot an Integrationskursen, an die Staatsbeiträge gemäss verschiedenen gesetzlichen Grundlagen ausgerichtet wurden. Der Regierungsrat hat auf Ersuchen der Vereinigung der Zürcher Schulpräsidenten mit Beschluss vom 3. Mai 1995 eine auf drei Jahre befristete Sondermassnahme und einen Objektkredit zum Ausbau des Angebots um sieben zusätzliche Kurse bewilligt. Die Sondermassnahme war erfolgreich: Das Kursangebot konnte so auf 25 Kurse mit 375 Plätzen im Schuljahr 1996/97 erhöht und gleichzeitig regionalisiert werden (neue Angebote in Bülach, Dietikon, Horgen und Wetzikon).

Im Auftrag des Regierungsrats haben die Direktionen der Volkswirtschaft und des Erziehungswesens 1996 eine neue Regelung der Zuständigkeiten und der Finanzierung für den ganzen Bereich vorgeschlagen. Die Neuregelung erfolgte in Absprache mit den Städten Zürich und Winterthur sowie den andern Schulträgern von Integrationskursen. Die geltende Regelung, die seit Schuljahr 1998/99 in Kraft ist, umfasst die im Folgenden beschriebenen Teile.

1. *Richtlinien des Bildungsrats vom 27. Mai 1997* (mit Änderungen vom 9. Februar 1999): Diese Richtlinien ergänzen die Empfehlungen des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie und bilden zusammen mit diesen das Rahmenkonzept für beitragsberechtignte Integrationskurse. Neben Aussagen zu den Kurszielen werden eine Kursdauer von einem Jahr mit 36 Wochenstunden (einschliesslich Beratung) und eine Richtzahl von 15 für die Klassengrösse festgelegt. Die Zulassungsbedingungen sind für alle Interessierten im Kanton, unabhängig von ihrem Wohnort, gleich.
2. *Verordnung des Regierungsrats vom 8. Juli 1998 über Integrationskurse (LS 413.121)*: Sie enthält den Grundsatz, dass der Staat die Integration von 15-20-jährigen Fremdsprachigen fördert. Grundlage bildet § 273 des Unterrichtsgesetzes in der Fassung vom 1. April 1990, der wie folgt lautet: «Der Staat kann allgemein zugängliche Einrichtungen zur Aus- und Weiterbildung insbesondere der Schulentlassenen und Erwachsenen fördern.» Die Trägerschaft von Integrationskursen ist Sache von Gemeinden, Zweckverbänden oder nicht gewinnorientierten Privaten. Konzept und Lehrpläne bedürfen der Genehmigung des Bildungsrats. Die Schulen und ihre Träger sind verpflichtet, jährlich eine interne Evaluation vorzunehmen und der Bildungsdirektion darüber Bericht zu erstatten. Die Bildungsdirektion entscheidet über die Beitragsberechtigung der Kursträger. An den Kosten beteiligen sich der Bund, der Kanton, die Gemeinden und die Eltern. Die Staatsbeiträge werden als Pauschale pro Schülerin oder Schüler entrichtet, was die administrativen Abläufe vereinfacht. Die Berechnung der Pauschale erfolgt auf Grund eines Modells der anrechenbaren Kosten. Sie ist für Integrationskurse auf Fr. 6500 und für Vorintegrationskurse auf Fr. 3250 festgelegt und deckt damit rund 50% der Kosten. Der Staatsbeitrag in dieser Höhe ist damit begründet, dass Integrationskurse eine regionale Aufgabe sind. Sie betreffen hauptsächlich den nachobligatorischen Bildungsbereich, in dem in erster Linie Staat und Bund – und nicht die Gemeinden – für die Finanzierung zuständig sind. Der Finanzkraftindex wird nicht berücksichtigt, da Integrationskurse ein regionales Angebot sind.

3. *Objektkredit gemäss Beschluss des Kantonsrates vom 5. Januar 1998:* Für die Ausrichtung von Staatsbeiträgen an Integrationskurse in den Jahren 1999 bis 2002 (für die Schuljahre 1998/99 bis 2000/01) hat der Kantonsrat einen Objektkredit von 8,19 Mio. Franken bewilligt.

In der damaligen Weisung (Vorlage 3587) wurde festgehalten, dass die Situation der Integrationskurse im Jahr 2000 neu zu beurteilen sei.

B. Bericht über die Entwicklungen und die Erreichung der Ziele seit Schuljahr 1998/99

1. Einwanderung von 15–19-Jährigen mit Niederlassungs- und Jahresbewilligungen aus dem Ausland in den Kanton Zürich

Jahr	1997	1998	1999	2000
Zahl der Eingewanderten	963	948	1023	946

(Quelle: Zentrales Ausländerregister)

Die Zahlen der neu Eingewanderten liegen unter dem Durchschnitt der letzten zehn Jahren, der bei 1400 liegt, und scheinen sich auf einer Höhe von rund 1000 Personen stabilisiert zu haben.

2. Integrationskurse und Teilnehmende

Jahr	1997/98	1998/99	1999/2000	2000/01*
Anzahl Kurse				
– Integrationskurse	23	25	26	23
– Vorintegrationskurse	k. A.	4	4	1
Anzahl Teilnehmende				
– Integrationskurse	305	320	328	304
– Vorintegrationskurse	k. A.	55	44	10
– Frauen	52,1%	51,4%	55,2%	51,3%
– Männer	47,9%	48,6%	44,8%	48,7%

(Quelle: Berichte der Schulen, *Zahlen 2000/01 noch provisorisch, bei Bedarf werden während des Schuljahrs noch Kurse eröffnet)

Die Zahl der Kurse und der Teilnehmenden hat sich bis zum Schuljahr 1999/2000 leicht erhöht, obwohl verglichen mit anfangs der Neunzigerjahre die Neuzuwanderung verhältnismässig tief blieb. Ein grösserer Teil der neu Eingewanderten hat somit einen Integrationskurs besucht. Das aus Kostengründen für die drei Schuljahre festgelegte

Maximum von 420 beitragsberechtigten Plätzen an Integrationskursen wurde nicht ausgeschöpft. Interessierte und willige junge Leute, die sich für einen Integrationskurs angemeldet haben, konnten einen Platz finden. Es mussten keine Wartelisten, wie zum Teil in früheren Jahren, geführt werden. Damit wurde das Ziel, im Kanton genügend Plätze in Integrationskursen zur Verfügung zu stellen, erreicht. Die regionale Verteilung des Angebots im Schuljahr 1999/2000 mit Kursen in Zürich (15 Kurse), Winterthur (4 Kurse), Bülach (1 Kurs), Dietikon (3 Kurse), Wetzikon (2 Kurse) und Horgen (1 Kurs) ist zufriedenstellend. Der Zugang für interessierte Jugendliche unterliegt unabhängig von der Wohnortsgemeinde den gleichen Bedingungen. Voraussetzung ist, dass die Wohnortsgemeinden ihre Anteile an die Kosten übernehmen

3. Erreichung der Ziele der Integrationskurse

Integrationskurse haben das Ziel, dass die Teilnehmenden sich auf eine weiterführende Ausbildung oder eine Erwerbstätigkeit vorbereiten und einen entsprechenden Anschluss erreichen. Die folgenden Angaben betreffen die Anschlüsse nach Ende eines Integrationskurses.

Jahr	1997/98	1998/99	1999/2000
Berufslehre, Anlehre, Vorlehre	17,0%	17,9%	22,6%
Mittelschule	1,0%	0,6%	0,6%
Schulische Zwischenlösung	37,0%	39,4%	34,5%
Erwerbstätigkeit	17,0%	20,6%	18,9%
Pendent und anderes	28,0%	21,5%	23,4%

(Quelle: Berichte der Schulen)

Die Tabelle zeigt, dass rund drei Viertel aller Teilnehmenden das Ziel eines Übergangs in eine weiterführende Ausbildung oder eine Erwerbstätigkeit erreichen. Der Anteil der Teilnehmenden, die nach einem Jahr Integrationskurs eine reguläre Berufsausbildung beginnen, ist mit rund einem Fünftel tief. Ein grösserer Teil der Teilnehmenden braucht während eines oder zweier Jahre weitere schulische Zwischenlösungen, um eine Berufsausbildung beginnen zu können. Eine pädagogische Diplomarbeit der Hochschule für Gestaltung und Kunst vom August 2000 weist nach, dass im dritten Jahr nach einem Integrationskurs 43% der ehemaligen Teilnehmenden eine Berufslehre absolvieren. Angesichts der erschwerenden Voraussetzungen der neu eingewanderten Jugendlichen und der in den letzten Jahren schwierigen Lehrstellensituation ist dies ein beachtliches Ergebnis.

4. Akzeptanz des Finanzierungsmodells

Der angewandte Schlüssel zur Teilung der Kosten zwischen Gemeinden, Kanton, Bund und Eltern wird von den Beteiligten als angemessen beurteilt. Der Kanton leistet massgebliche Beiträge, da es sich um eine Aufgabe handelt, die regional gelöst werden muss. Die zentralörtlichen Leistungen der wenigen Standortgemeinden werden dadurch abgegolten. Die Staatsbeiträge für Integrationskurse werden nach einheitlichen Kriterien und Verfahren, in einheitlicher Höhe sowie aus einem einheitlichen Kredit ausgerichtet.

5. Entwicklung der Kosten

Bei den Kosten pro Klasse und pro Teilnehmerin oder Teilnehmer zeigen sich nach wie vor Unterschiede, die zum Teil auch in unterschiedlichen Kostenrechnungsmodellen der Schulen begründet sind. Im Durchschnitt liegen die Kosten (ohne Raumkosten) für eine Klasse bei rund Fr. 180 000. Dies ist etwas tiefer als im Kostenmodell vorgesehen (siehe unten), das Grundlage für die kantonale Pauschale von Fr. 6500 ist, die bei 15 Teilnehmenden 50% der Kosten deckt. Die Kosten pro Teilnehmer oder Teilnehmerin sind mit durchschnittlich Fr. 14 000 etwas höher als die im Modell vorgesehenen Fr. 13 000 ausgefallen. Dies ist damit begründet, dass die durchschnittliche Klassengrösse mit rund 13 Teilnehmerinnen und Teilnehmern tiefer liegt als in der Modellrechnung vorgesehen, die von einer Klassengrösse von 15 ausging.

6. Entwicklung der kantonalen Beiträge

Die kantonalen Beiträge, die jeweils im Folgejahr rückwirkend ausbezahlt werden, haben sich wie folgt entwickelt.

	Voranschlag Fr.	Auszahlungen Fr.
1999 (Staatsbeiträge für Anteil 1998)	1 023 750	816 791
2000	2 730 000	2 356 584
2001	2 730 000	k. A.
2002 (Staatsbeiträge für Anteil 2001)	1 706 250	k. A.
Total der Staatsbeiträge für drei Schuljahre (1998/99, 1999/2000, 2000/01)	8 190 000	k. A.

Bisher wurden zwei Jahrestanchen abgerechnet. In beiden Jahren wurde der Kredit nicht ausgeschöpft, da die Zahl der Teilnehmenden die festgelegte Höchstzahl nicht erreichte. Im Jahr 2000 wurden Beiträge von rund Fr. 370 000 gegenüber dem Voranschlag eingespart.

7. Zusammenfassung und Ausblick

Die seit 1998 bestehende Regelung der Unterstützung der Integrationskurse hat ihre Ziele grossenteils erreicht und soll deshalb in den nächsten drei Schuljahren weitergeführt werden. Mit dem Objektkredit, den der Kantonsrat am 5. Januar 1998 bewilligt hat, werden die kantonalen Beiträge bis und mit Schuljahr 2000/01 gedeckt. Um den Schulträgern die kantonalen Beiträge auch für die kommenden Schuljahre von 2001/02 bis 2003/04 zusichern zu können, ist die Bewilligung eines weiteren Kredits für die Jahre 2002 bis 2005 (Auszahlung jeweils rückwirkend für das vergangene Kalenderjahr) notwendig.

Die Bildungsdirektion plant, die Integrationskurse und deren Finanzierung in das Gesamtpaket einer zukünftigen kantonalen Regelung aller «Brückenangebote zwischen Sekundarstufe I und II» einzubeziehen. Geplant ist, alle Brückenangebote der Sekundarstufe II zuzuordnen und die Staatsbeiträge gestützt auf das Berufsbildungsgesetz zu sprechen. Eine besondere Regelung und Finanzierung der Integrationskurse ab Schuljahr 2004/05 wird sich dann erübrigen. Auch unter einer neuen Regelung sollen die kantonalen Beiträge an Integrationskurse in einer ähnlichen Höhe wie heute ausfallen.

C. Objektkredit für die Jahre 2002 bis 2005

1. Kosten und Erträge pro Kurs

Die bisherige Modellrechnung dient weiterhin als Grundlage, um die für die Berechnung der Schülerpauschale anrechenbaren Kurskosten analytisch zu ermitteln (Preisstand 1. Januar 2001, die Raumkosten sind nicht eingerechnet). Diese entsprechen den durchschnittlichen Kosten und Erträgen eines Integrationskurses in den letzten Jahren. Die Modellrechnung geht von 15 Teilnehmenden aus.

Anrechenbarer Aufwand	Fr.
Personalaufwand	
(36 Wochenstunden, einschliesslich 18% Sozialleistungen)	158 000
Sachaufwand (Unterricht, Material, Schulleitung, Verwaltung)	<u>36 000</u>
Total pro Kurs (pro Schüler oder Schülerin: Fr. 12 933)	<u>194 000</u>
Erträge (Kostenteilung)	
Staatsbeiträge (etwa 50% der Kosten, Fr. 6500 pro Schüler)	97 500
Bundesbeiträge (etwa 15% der Kosten)	29 500
Träger-, Gemeindeanteil (etwa 26% der Kosten)	49 000
Elternbeiträge (etwa 9% der Kosten, Fr. 1200 pro Schüler)	<u>18 000</u>
Total	<u>194 000</u>

Für einen Vorintegrationskurs wird mit der Hälfte der Kosten eines Integrationskurses und mit einem pauschalen Beitrag des Kantons von Fr. 3250 gerechnet.

2. Jährliche Kosten für den Kanton (ab Schuljahr 2001/02)

Für die Schuljahre 2001/02 bis 2003/04 soll wieder ein Kredit für die jährlichen Staatsbeiträge an die Kosten der Integrationskurse zur Verfügung gestellt werden. Der Kredit bildet ein Kostendach, das nicht überschritten werden darf. Das Kostendach entspricht neu einer Höchstzahl von 350 beitragsberechtigten Kursplätzen (gegenüber 420 Plätzen in den letzten drei Schuljahren). In den letzten drei Jahren wurde die Zahl von 350 Plätzen nicht überschritten. Der Kredit ermöglicht, dass der Kanton an die jährlich anfallenden Kosten von total höchstens 4,55 Millionen Franken (höchstens 350 Kursplätze à Fr.13 000) Beiträge von höchstens 2,275 Millionen Franken (höchstens 350 Kursplätze à Fr. 6500) ausrichten kann. Falls die Zahl der Teilnehmenden tiefer als die festgelegte Höchstzahl von 350 liegt, wird der Kredit nicht ausgeschöpft. Plätze an Vorintegrationskurse werden, was die Kosten betrifft, als halbe Plätze mitgezählt. Es wird von 15 Schülerinnen und Schülern pro Kurs ausgegangen. Die Auszahlung erfolgt rückwirkend pro Kalenderjahr.

	Fr.
2002 (Staatsbeiträge für Anteil 2001/02)	935 000
2003	2 275 000
2004	2 275 000
2005 (Staatsbeiträge für Anteil 2003/04)	1 340 250
<hr/>	
Total der Staatsbeiträge für drei Schuljahre (2001/02, 2002/03, 2003/04)	6 825 000

Demzufolge ist ein Objektkredit von 6 825 000 Franken für die Jahre 2002 bis 2005 bereitzustellen. Die entsprechenden Jahrestrecken sind im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan enthalten.

Die Kosten des Kantons sind dadurch gerechtfertigt, dass sich in Integrationskursen bis 350 junge Leute bessere Voraussetzungen für eine Aufnahme in den Arbeitsmarkt schaffen. Gleichzeitig können Kosten von Arbeitslosigkeit, Fürsorge und sozial abweichendem Verhalten gesenkt werden.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, der Kreditvorlage zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Der Staatsschreiber:
Führer Husi