

Sitzung vom 25. September 2019

858. Anfrage (Zahlen und Daten zu den Alphabetisierungskursen von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen [FL/VA])

Kantonsrätin Christina Zurfluh Fraefel, Wädenswil, und Kantonsrat Stefan Schmid, Niederglatt, haben am 24. Juni 2019 folgende Anfrage eingereicht:

Bund und Kantone haben im April 2018 im Rahmen der «Integrationsagenda» Schweiz eine zielgerichtete Integrationsförderung von anerkannten Flüchtlingen und abgewiesenen, aber mit Bleiberecht versehenen Asylbewerberinnen und Asylbewerbern (im Folgenden FL/VA) beschlossen.

Der Bundesrat schreibt dazu: «Diese baut auf der bisherigen Integrationsförderung durch die kantonalen Integrationsprogramme auf.» Für die Verstärkung der Arbeitsmarktfähigkeit wurde die Integrationspauschale von 6000 auf 18000 Franken pro Person erhöht.

Bereits bisher haben die Gemeinden viel Geld für diese Kurse ausgegeben, die der Regierungsrat im RRB vom 24. April 2019 «als bewährte Angebote zur Integrationsförderung» bezeichnet. Bereits mit RRB 300/2015 hat der Regierungsrat zu diesem Problem eine Strategie verabschiedet und schrieb: «Kern der Strategie ist die Unterstützung der kommunalen Sozialhilfe und Asylfürsorge durch die Bereitstellung eines kantonalen Grundangebots von Integrationsfördermassnahmen, in das die FL/VA durch eine Triagestelle vermittelt werden.»

Zu diesen «bewährten Angeboten» stellen wir dem Regierungsrat folgende Fragen:

1. Wie viel Geld, aufgeteilt nach Bund, Kanton Zürich und Zürcher Gemeinden, ist in den letzten Jahren (2014–2018) in die FL/VA Alphabetisierungskurse geflossen?
2. Wie hoch war der prozentuale Anteil der Analphabeten von Flüchtlingen, aufgeteilt nach Mann-Frau-Kind/Jugendliche, unter jenen Personen, die in den letzten Jahren (2014–2018) dem Kanton Zürich zugewiesen wurden?
3. Wie viele Lektionen à wie vielen Minuten beinhaltet ein solcher Alphabetisierungskurs des AOZ?
4. Wie sieht es mit weiteren Anbietern aus und wie viel kostet dort eine Lektion?
5. Wie werden solche weiteren Anbieter qualitativ überprüft?
6. Wie lange sind die FL/VA im Durchschnitt in den Alphabetisierungskursen?

7. Wie erfassen die Anbieter die Fortschritte der FL/VA und wie werden diese überprüft?
8. Wie viele FL/VA haben die Kurse besucht?
9. Wie erfassen diese Anbieter die Präsenz und die Absenz der FL/VA und an wen/welche Stellen werden diese mitgeteilt?
10. Wie erfassen und messen die Anbieter die Fortschritte und wie werden sie überprüft?
11. Welche Konsequenzen gibt es für FL/VA bei unentschuldigter Absenz?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Christina Zurfluh Fraefel, Wädenswil, und Stefan Schmid, Niederglatt, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Am 24. April 2019 legte der Regierungsrat das Umsetzungskonzept der Integrationsagenda für den Kanton Zürich (IAZH) fest (RRB Nr. 434/2019). Mit der Umsetzung der IAZH erfolgt eine umfassende Weiterentwicklung der Integrationsförderung von vorläufig aufgenommenen Personen und Flüchtlingen. Damit wird die über die Integrationspauschale (IP) finanzierbare Angebotspalette mit der Nutzung akkreditierter Angebote deutlich ausgeweitet. Dazu gehören seit dem 1. Mai 2019 auch Alphabetisierungskurse.

Integrationsförderung ist ein Querschnittsthema und eine Verbundaufgabe. Im Kanton Zürich findet Sprachförderung für spezifische Zielgruppen daher durch unterschiedliche Stellen statt: in den kantonalen Asyl- und Flüchtlingsstrukturen, durch die Sozialhilfe, in arbeitsmarktlichen Massnahmen sowie im Rahmen der Eingliederung durch die Invalidenversicherung.

Seit dem 1. Januar 2014 ist die Fachstelle Integration (FI) für die Verwendung der Bundesmittel im Rahmen der spezifischen Integrationsförderung zuständig und damit für die Verwendung der IP für vorläufig aufgenommene Personen und Flüchtlinge. Der Regierungsrat legte die Strategie zur Verwendung der IP am 25. März 2015 fest (RRB Nr. 300/2015). Bis zur Umsetzung dieser Strategie 2016 wurden die bisherigen Massnahmen weitergeführt. Darunter fallen auch Alphabetisierungskurse. Diese finanzierte die FI 2014 bis 2016 mittels Leistungsvereinbarungen im Umfang von Fr. 1 205 333.

Die Alphabetisierung von zugezogenen Kindern und Jugendlichen ist Teil des Grundauftrags der Volksschule und erfolgt in der Regel in den Aufnahmeklassen und im Unterricht Deutsch als Zweitsprache.

Weiter wendete das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) 2014 bis 2018 rund Fr. 32 000 für Alphabetisierungskurse für vorläufig aufgenommene Personen mit Anspruchsberechtigung auf Arbeitslosenentschädigung auf. Die Daten für Flüchtlinge sind erst ab 2019 auswertbar.

Weitere Angaben zu kantonalen und kommunalen Kosten liegen nicht vor.

Zu Frage 2:

Es liegen keine verlässlichen Zahlen zum prozentualen Anteil von Analphabetinnen und Analphabeten bzw. gering literarisierten vorläufig aufgenommenen Personen und Flüchtlingen vor. Gemäss Aussagen des Bundes zur Integrationsagenda Schweiz ist davon auszugehen, dass rund 15% aller vorläufig aufgenommenen Personen und Flüchtlinge Alphabetisierungsbedarf aufweisen.

Zu Frage 3:

Die Dauer von Alphabetisierungskursen variiert je nach Anbieter und Angebotsform stark. Abhängig vom Kursformat bewegt sich die wöchentliche Anzahl zwischen 3 und 20 Lektionen. Eine Lektion dauert in der Regel 45 oder 50 Minuten. Beispielsweise umfassen die Alphabetisierungskurse des AWA vier Lektionen pro Tag à 45 Minuten und finden während fünf Tagen pro Woche statt. Die Kurse dauern drei Monate. Demnach umfasst ein solcher Kurs rund 240 Lektionen.

Zur gesamten Anzahl Lektionen der Kurse der Asylorganisation Zürich hat der Kanton keine näheren Angaben.

Zu Frage 4:

Der durchschnittliche Preis pro Lektion liegt gemäss Aussagen des Bundes zur Integrationsagenda Schweiz bei Fr. 16. Der Preis beruht auf einer 2016 durchgeführten Umfrage der Generalsekretariate der Konferenz der Kantonsregierungen, der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren und der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren.

Bei Alphabetisierungskursen, die im Auftrag des AWA 2014 bis 2018 durchgeführt wurden, lag der Preis pro Lektion zwischen Fr.12.50 und Fr.15.

Zu Frage 5:

Der Staat verfügt als Auftraggeber über verschiedene Instrumente, um die Qualität von Sprachkursen sicherzustellen: konzeptionelle Vorgaben im Rahmen von Beschaffungsprozessen, Auswahl des wirtschaftlichsten Angebots, Formulierung von Vertragsbedingungen, Visitationen, Audits, schriftliche Berichterstattung usw. Zudem werden regelmässig Studien über die Wirksamkeit von Integrationsmassnahmen veröffentlicht.

Zu Frage 6:

Allgemeine Aussagen zur durchschnittlichen Dauer von Alphabetisierungskursen für vorläufig aufgenommene Personen und Flüchtlinge sind wenig aussagekräftig. Die Integrationsagenda Schweiz veranschlagt 525 Lektionen pro vorläufig aufgenommene Person und Flüchtling. Diese Berechnung stellt einen Durchschnittswert dar und beruht auf der in der Beantwortung der Frage 4 erwähnten Umfrage.

Die Förderdauer, die es braucht, bis eine Person vollständig alphabetisiert und in der Lage ist, in einen regulären Deutschkurs überzutreten bzw. diesem zu folgen, ist sehr individuell. Entscheidend sind der Grad der Literarität sowie die persönlichen Lernvoraussetzungen.

Beim AWA besuchten die Personen den Alphabetisierungskurs 2014–2018 durchschnittlich während 45 Kurstagen. Diese Angaben sind allerdings nicht mit der Förderdauer gleichzusetzen, die es braucht, damit gering literarisierte vorläufig aufgenommene Personen und Flüchtlinge in einen Regelkurs übertreten können.

Zu Fragen 7 und 10:

Zum einen findet in der Regel vor Kursbeginn eine Erhebung des aktuellen Sprachstands statt. Zum anderen erfolgen während des Unterrichts regelmässige Lernfortschritts- und Lernzielkontrollen sowie Reflexionsgespräche. Weiter werden am Kursende Lernstand und -fortschritte abschliessend beurteilt. Die Erfassung der individuellen Lernfortschritte und erreichten Kompetenzen erfolgt üblicherweise mittels eines standardisierten Formulars, das unmittelbar nach Kursabschluss den fallführenden Stellen oder dem Auftraggeber wie dem AWA zur Qualitätssicherung übermittelt wird. Lernfortschritte von gering literalisierten Personen sind aber zumindest teilweise schwer abzubilden.

Zu Frage 8:

2014 bis 2016 besuchten rund 200 vorläufig aufgenommene Personen und Flüchtlinge durch die IP finanzierte Alphabetisierungskurse.

Die Alphabetisierungskurse des AWA wurden von 2014 bis 2018 von insgesamt 16 vorläufig aufgenommenen Personen mit Anspruchsberechtigung auf Arbeitslosenentschädigung besucht.

Dem Kanton liegen keine weiteren Zahlen in Bezug auf Alphabetisierungskurse von vorläufig aufgenommenen Personen und Flüchtlingen vor.

Zu Frage 9:

Die An- und Abwesenheiten der vorläufig aufgenommenen Personen und Flüchtlinge werden üblicherweise protokolliert. Abhängig von den individuellen Vereinbarungen zwischen den Anbietern und den fallführenden Stellen erfolgt die Mitteilung betreffend An- und Abwesenheiten der Lernenden in unterschiedlicher Kadenz.

Kursanbietende des AWA rapportieren diesem beispielsweise für alle Teilnehmenden Eintritt und Austritt, Lernfortschritte sowie weitere Informationen. Die Anbietenden senden ebenfalls eine Bescheinigung über diese Kurse an die Arbeitslosenkasse der Stellensuchenden, in der Eintritt, Austritt sowie Fehltag festgehalten sind.

Zu Frage 11:

Die Festsetzung von Konsequenzen für vorläufig aufgenommene Personen und Flüchtlinge aufgrund unentschuldigter Absenzen unterliegt den Vorgaben der Sozialhilfe und Asylfürsorge.

Personen, die an einem Alphabetisierungskurs des AWA teilnehmen und unentschuldig dem Kurs fernbleiben, erhalten für die unentschuldigten Fehltag kein Taggeld der Arbeitslosenkasse. Auch der unbegründete Kursabbruch hat eine Sanktion der Arbeitslosenversicherung zur Folge. Die kantonale Amtsstelle verfügt die Einstellung der Taggelder für eine gewisse Zeit.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli