

Sitzung vom 30. August 2017

761. Anfrage (Kantonales Vorgehen bei Alphabetisierungskursen)

Kantonsrat Daniel Frei, Niederhasli, Kantonsrätin Astrid Furrer, Wädenswil, und Kantonsrat Davide Loss, Adliswil, haben am 29. Mai 2017 folgende Anfrage eingereicht:

Im Herbst 2016 hat die Bildungsdirektion im Zuge der Leistungsüberprüfung 16 entschieden, die Finanzierung für die allgemeine Weiterbildung zu streichen und damit innerhalb von drei Jahren 5,8 Mio. Franken zu sparen. Damit entfielen auch die Beiträge für Alphabetisierungskurse in den Städten und Gemeinden. Die Konsequenz ist, dass das Kursangebot reduziert wird oder aber die Kosten vollständig kommunal getragen werden müssen. Eine der Begründungen des Mittelschul- und Berufsbildungsamts lautete damals, die Bildungsdirektion sei nicht zuständig für die Integration von Migrantinnen und Migranten (NZZ vom 8. November 2016). Als Folge dieser Haltung wäre zu erwarten gewesen, dass die Unterstützung der Alphabetisierungskurse Eingang finden würde in das neue kantonale Integrationsprogramm 2018 bis 2021 (KIP2). Doch dies ist nicht der Fall. Im Entwurf des kantonalen Integrationsprogramms 2018 bis 2021 (Manuskript für die konferenziellen Vernehmlassungen mit den Städten und Gemeinden vom März 2017) heisst es, dass die Klärung der Zuständigkeit für die Themenbereiche «Alphabetisierungskurse» und «spät eingereiste Jugendliche» einer der Handlungsschwerpunkte für die KIP2-Periode sei (Seite 31). Demzufolge werden gemäss aktuellem Stand – die Städte und Gemeinden sind jetzt daran, mit dem Kanton die Leistungsvereinbarungen für das KIP2 auszuhandeln – die Alphabetisierungskurse vonseiten des Kantons nicht mehr unterstützt. Diese Vorgehensweise ist irritierend: Der Bedarf an Alphabetisierungskursen hat in den vergangenen Jahren zugenommen. Zudem herrscht breiter fachlicher und integrationspolitischer Konsens, dass bei Migrantinnen und Migranten das Lernen von Deutsch und die Arbeitsmarktfähigkeit gefördert werden müssen. Ausgerechnet bei derjenigen Gruppe von Migrantinnen und Migranten, bei der dies am dringlichsten ist, nimmt sich der Kanton nun aus der Finanzierung heraus und verweist darauf, dass er «Zuständigkeiten» klären müsse.

Vor diesem Hintergrund bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Welchen Überlegungen folgt die Streichung der kantonalen Beiträge für Alphabetisierungskurse?
2. Findet es der Regierungsrat nicht widersprüchlich, dass einerseits das Lernen von Deutsch und die Förderung der Arbeitsmarktfähigkeit von Migrantinnen und Migranten gefordert werden (auch von kantonalen Stellen) und andererseits gerade der Kanton die Unterstützung für Angebote streicht, welche die Basis dazu bilden?
3. Welche Strategie verfolgt der Kanton Zürich in Bezug auf die Förderung des Deutschlernens von Migrantinnen und Migranten? Sind Alphabetisierungskurse Teil dieser Strategie?
4. Wann erfolgt die vom Regierungsrat in Aussicht gestellte Zuständigkeitsklärung für die Themenbereiche «Alphabetisierungskurse» und «spät eingereiste Jugendliche»?
5. Wie stellt sich der Regierungsrat zu Überlegungen, die über mehrere Direktionen und Ämter verteilte Zuständigkeit für das Querschnittsthema «Integration» stärker zu bündeln, sodass verstärkt eine einheitliche und koordinierte Vorgehensweise von Seiten des Kantons möglich würde?

Auf Antrag der Bildungsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Daniel Frei, Niederhasli, Astrid Furrer, Wädenswil, und Davide Loss, Adliswil, wird wie folgt beantwortet:

Alphabetisierungskurse werden von Erwachsenen besucht, die entweder nie lesen und schreiben gelernt haben oder nicht über das Mindestmass an Lese- und Schreibkompetenzen verfügen, um den Alltag in beruflicher und privater Hinsicht bewältigen zu können. Zur Zielgruppe der Alphabetisierungskurse gehören Schweizerinnen und Schweizer, kürzlich migrierte Personen aus der Fluchtmigration (vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge) sowie Personen, die schon länger in der Schweiz leben und noch nicht genügend Lesen und Schreiben können. In der Regel sind alle Betroffenen nach Ablauf der obligatorischen Schulzeit in die Schweiz eingereist.

Zu Fragen 1 und 2:

Im Kanton Zürich stehen verschiedene rechtliche Grundlagen zur Verfügung, um die Alphabetisierung von Erwachsenen finanziell zu unterstützen. Welche Rechtsgrundlage zur Anwendung kommt, wird anhand der Situation der betroffenen Person (Arbeitssuche, Sozialhilfe, Integration) bzw. anhand der Stelle bestimmt, die einen Kurs vermittelt. Die finanzielle Unterstützung erfolgt dabei entweder über die Deckung einzelner Kursbeiträge (Subjektfinanzierung), über die Beiträge an Kursangebote (Angebotsfinanzierung) oder über die Anbieter (Anbieterfinanzierung).

Bis zur Aufhebung von § 32 Abs. 2 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Berufsbildung (EG BBG, LS 413.31) trug die Bildungsdirektion unter dem Titel der Allgemeinen Weiterbildung direkt zur Finanzierung von Alphabetisierungskursen (Angebotsfinanzierung) verschiedener Anbieter bei. Nach der Aufhebung von Abs. 2 werden auf der Grundlage von § 32 Abs. 1 EG BBG Alphabetisierungskurse nur noch über die Finanzbeiträge an das EB Zürich (Anbieterfinanzierung) unterstützt.

Im Rahmen des Vollzugs des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG, SR 837.0) können Personen, die gegenüber der Arbeitslosenversicherung (ALV) anspruchsberechtigt sind, an Arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) teilnehmen. Personen, die gegenüber der ALV nicht oder nicht mehr anspruchsberechtigt sind und sich bei den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) zur Arbeitsvermittlung angemeldet haben, haben grundsätzlich die Möglichkeit, gestützt auf das kantonale Einführungsgesetz zum Arbeitslosenversicherungsgesetz (EG AVIG, LS 837.1) an ausgewählten AMM teilzunehmen und dabei Deutsch- und Alphabetisierungskurse zu absolvieren.

Ob jemand an einem EG-AVIG-Programm teilnehmen darf, entscheidet das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) unter Einbezug der zuständigen Gemeindeorgane. Der Kanton und die zuständige Gemeinde tragen die Kosten je zur Hälfte. Die EG-AVIG-Angebote stehen Schweizerinnen und Schweizern, Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung B und C sowie Personen aus dem Asylwesen wie vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen offen. Neben der vollen oder teilweisen Erwerbsfähigkeit haben vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge zusätzliche Voraussetzungen zu erfüllen, damit ihnen die Teilnahme an einer AMM bewilligt wird. Für eine erfolgreiche Arbeitsvermittlung durch die RAV ist es entscheidend, dass der Aufbau grundlegender Aspekte der Arbeitsmarktfähigkeit sowie rudimentärer Deutschkenntnisse einschliesslich Alphabetisierung geleistet wurde, bevor die Gemeinden Personen den RAV zuweisen. Daher ist es sinnvoll, wenn die der Arbeitslosenversicherung vorgelagerten Systeme bei Bedarf diese Qualifikationen aufbauen.

Im Rahmen der Strategie zur Verwendung der Integrationspauschale finanziert die Fachstelle für Integrationsfragen über Leistungsvereinbarungen im Sinne der spezifischen Integrationsförderung ergänzend zu den Regelstrukturen Deutschkurse für vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge. Alphabetisierungskurse sind von diesen Angeboten ausdrücklich ausgenommen. Der Regierungsrat setzte die entsprechende Strategie 2015 fest, weil die Alphabetisierungskurse damals von der Bildungsdirektion finanziert wurden. Mit dieser Priorisierung, konnte der finanzielle Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel der Integrationspauschale eingehalten werden. Da der Finanzbedarf im Alphabetisierungsbereich den Rahmen des zur Verfügung stehenden Integrationsförderkredits des Bundes nach wie vor übersteigt, beschloss der Regierungsrat, dass auch im Kantonalen Integrationsprogramm 2 (KIP 2) in den Gemeinden keine Alphabetisierungskurse subventioniert werden (vgl. RRB Nr. 549/2017).

Zu Frage 3:

Im Rahmen einer interdirektionalen Arbeitsgruppe arbeiten die Direktion der Justiz und des Innern (Fachstelle für Integrationsfragen), die Volkswirtschaftsdirektion (AWA) und die Sicherheitsdirektion (Sozialamt) unter der Federführung der Bildungsdirektion an der Umsetzung des Bundesgesetzes über die Weiterbildung (WeBiG, SR 419.1) und der Verordnung über die Weiterbildung (WeBiV, SR 419.11), die am 1. Januar 2017 in Kraft getreten sind.

Das WeBiG schafft unter anderem die rechtliche Grundlage zur Förderung des Erwerbs und Erhalts von Grundkompetenzen der Erwachsenen (FEEGE). Mit der Inkraftsetzung des WeBiG eröffnete der Bund daher eine Offensive zur FEEGE, die er teilweise finanziert. Die Kantone konnten sich freiwillig im Rahmen einer Leistungsvereinbarung mit dem Bund verpflichten, Massnahmen zur FEEGE zu ergreifen. Der Kanton Zürich ist diese Verpflichtung eingegangen. Die Bildungsdirektion hat ein entsprechendes Projekt angestossen. Im Rahmen dieses Projekts arbeitet sie zusammen mit den anderen Direktionen, allen voran der Direktion der Justiz und des Innern (Fachstelle für Integrationsfragen), mit hoher Priorität an einer Übergangslösung für die finanzielle Unterstützung der Alphabetisierung Erwachsener. Eine Strategie und langfristige Lösung wird in der Zwischenzeit erarbeitet. Sie soll spätestens Ende 2020 greifen.

Zu Frage 4:

Der Themenbereich «spät zugereiste Jugendliche» ist Bestandteil des Mandats für die «Integrationsagenda Schweiz», die zwischen Bund und Kantonen ausgehandelt wird. Die Kantone sind bei diesen Verhandlungen vertreten durch die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK; zu-

ständig für den Bereich Integration), die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK; zuständig für die Unterbringung und Betreuung von Personen im Asylverfahren) und die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK; zuständig für den Bereich der Volksschule und Sekundarstufe II).

Die Kantone erwarten, dass der Bund sich an den Kosten der Angebote für «spät zugereiste Jugendliche» zur Vorbereitung auf die regulären Bildungsgänge im Umfang von mindestens 50% beteiligt. Er soll sich substantiell an der Sicherstellung des Zugangs dieser Jugendlichen zu den Bildungswegen mit einem staatlich anerkannten Abschluss auf der Sekundarstufe II oder der Tertiärstufe beteiligen.

Die Integrationsagenda Schweiz soll ab 2018 umgesetzt werden. Eine allfällige Anpassung der Zuständigkeit für den Themenbereich «spät zugereiste Jugendliche» wäre erst danach möglich.

Was die Alphabetisierungskurse betrifft, kann auf die Beantwortung der Frage 3 verwiesen werden.

Zu Frage 5:

Mit dem Ziel, die Koordination beim Thema Integration zu verbessern, schuf der Regierungsrat 2006 eine gesetzliche Grundlage für die Fachstelle für Integrationsfragen in der Direktion der Justiz und des Innern (Integrationsverordnung vom 20. September 2006, LS 172.8). Aufgabe der Fachstelle ist es unter anderem, die kantonale Integrationsförderung zu koordinieren und den Bedarf sowie die Massnahmen und deren Wirkungen zu überprüfen (§ 3 Abs. 2 Integrationsverordnung). Das Querschnittsthema Integration ist somit bereits gebündelt in einer Fachstelle angesiedelt.

Gleichzeitig entwickelt sich die Integrationsförderung zu einer dauernden Staatsaufgabe. Sie betrifft gesellschaftliche ebenso wie schulische, wirtschaftliche und rechtsstaatliche Fragen. Als typische Querschnittsaufgabe weist sie Schnittstellen zwischen verschiedenen Politikbereichen wie etwa Bildung, soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt, aber auch Gesundheit und Familie auf. Ein Grossteil der Integrationsmassnahmen wird im Rahmen der Regelstrukturen umgesetzt und ist entsprechend dort angesiedelt. Eine Konzentration aller Massnahmen in der Fachstelle für Integrationsfragen wäre wenig effizient, denn die Regelstrukturen sind die zentralen Akteure der Integrationsförderung.

Wie das KIP 2 festhält, besteht in der Zusammenarbeit zwischen den kantonalen und kommunalen Regelstrukturen und der Fachstelle für Integrationsfragen weiterhin Verbesserungspotenzial. Insbesondere wird zwischen den Direktionen zu klären sein, welche Massnahmen zu den Aufgaben der spezifischen Integrationsförderung und welche Massnahmen zu den Aufgaben der Regelstrukturen gehören.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Bildungsdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi