



An den Grossen Rat

20.5318.02

ED/P205318

Basel, 23. September 2020

Regierungsratsbeschluss vom 22. September 2020

Interpellation Nr. 96 Franziska Roth betreffend «Sparmassnahmen bei den Deutsch- und Integrationskursen im Kanton Basel-Stadt»

(Eingereicht vor der Grossratssitzung vom 9. September 2020)

Der Kanton Basel-Stadt hat eine grosse Migrationsbevölkerung aus bildungsnahen wie nicht bildungsnahen Bevölkerungsschichten und für alle ist es gleichermaßen wichtig, die Sprache und die Gebräuche ihres neuen Wohnorts zu erlernen, damit eine erfolgreiche Integration gelingen kann.

Der Kanton Basel-Stadt trifft seit Jahren Massnahmen, damit diese Integration gelingt und ist dabei auch erfolgreich!

Ein wichtiger Pfeiler der sprachlichen und weiteren gesellschaftlichen Integration sind die Deutschkurse der nichtgewinnorientierten Sprachschulen beziehungsweise Bildungsinstitutionen, wie beispielsweise des K5 Basler Kurszentrums, der Ecap, der ABSM und weiterer nichtgewinnorientierter Schulen. Ihre Rechtsform ist üblicherweise nicht die einer Kapitalgesellschaft, sondern meistens die eines Vereins oder einer Stiftung.

Für den Kanton sind diese Schul- und Kurszentren für den Spracherwerb der zugewanderten Bevölkerung unentbehrlich und «Gold wert». Der Kanton kann dank der nichtgewinnorientierten Kurszentren Kurse in flexibler Anzahl buchen, die er sonst als Kanton über sein Bildungssystem anbieten müsste. Das Risiko der Schwankungen in den Anmeldezahlen und also auch das Risiko die Lehrkräfte anzustellen und zu entlassen, kann der Kanton somit «auslagern».

Dies ist für die betroffenen Bildungseinrichtungen nicht einfach, aber seit Jahren bewältigen sie die Herausforderung und sind dankbar für eine gute Zusammenarbeit mit dem Kanton.

Nun kündigt das ED für 2021 Sparmassnahmen an und verlangt, dass die Kurspreiserhöhung für alle Personen mit Wohnsitz im Kanton Basel-Stadt unabhängig des Einkommens von 30% auf 10% gesenkt werden müssen. Berechnungen zeigen, dass vor allem Grossanbieter mit einer 15%-igen Kürzung rechnen müssen und somit auch für einkommensschwache Teilnehmende die Kurspreiserhöhung kürzen müssen.

Diese Sparmassnahmen treffen die Anbieter in einer ohnehin schwierigen Phase. Covid 19 bedingt haben alle Anbieter zusätzliche Kosten für Schutzmassnahmen (Hygienemittel, Schutzmasken), für zusätzliche Reinigung und sie müssen zudem die Gruppengrößen reduzieren, um die Distanzregeln einzuhalten.

Wie das ED selbst schreibt, ist die Nachfrage seit Jahren steigend und auch jetzt immer noch sehr gross. Bereits jetzt führen die Anbieter für viele Kurse Wartelisten bzw. müssen Teilnehmende auf spätere Kursstarts verweisen. In den letzten Jahren wurde das Budget regelmässig überschritten. Aufgrund der Subjektfinanzierung ist dies eine erfreuliche Nachricht, denn das heisst, dass sich das System bewährt hat und sich sehr viele MigrantInnen um die Verbesserung der Sprachkenntnisse bemühen.

Viele Migrantinnen und Migranten sind in der Krise mehr denn je aber auf gute Deutschkurse angewiesen, da Deutschkenntnisse nebst der sozialen Integration sich klar positiv auf die berufliche Integration auswirken. Deutschkenntnisse erhöhen die Chancen auf dem Arbeitsmarkt!

Als Folge der angekündigten Sparmassnahmen werden aber die Deutschkurse für alle teurer und gerade Familien, die bereits jetzt arg am Kämpfen sind, können sich diese nicht mehr leisten. Die Gefahr, in die Sozialhilfe abzurutschen, ist gross.

Für den Kanton Basel-Stadt ist die Förderung der sprachlichen Integration der erwachsenen Bevölkerung eine Erfolgsgeschichte. Die vielen Anmeldungen zeigen den grossen Integrationswillen der Migrationsbevölkerung und die hohe Motivation Deutsch zu lernen.

Aufgrund dieser Ausführungen bitte ich den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie begründet das ED die angekündigten Sparmassnahmen bei den Deutschkursen, obwohl die Nachfrage steigend ist, die Kurse sehr bewährt sind und die nichtgewinnorientierten Schul- und Kurszentren nachweislich sehr gute Arbeit leisten?
2. Die Kurse werden unter anderem durch den Integrationskredit des Bundes finanziert. Wird 2021 der Integrationskredit des Bundes reduziert oder verringert Basel-Stadt den eigenen Anteil an der Sprachförderung?
3. Alle Sprachkursanbieter verzeichnen weiterhin sehr hohe Anmeldezahlen. Durch die Sparmassnahmen werden weniger Personen von subjektfinanzierten Kursreduktionen profitieren können. Es ist daher von einem Kursteilnehmerrückgang ab 2021 auszugehen. Wie gedenkt das ED die Sprach- und Integrationsförderung trotz geringerer Deutschkursteilnehmer zu gewährleisten?
4. Sind Ersatzmassnahmen geplant? Wenn ja, welche?
5. Die Covid 19-Schutzmassnahmen führen bei den Deutschkursanbietern aufgrund der Distanzregeln zu kleineren Kursgruppen. Dies bewirkt ein automatischer Rückgang der Teilnehmerzahlen. Bei kleineren Kursgruppen fallen zudem die subjektfinanzierten Teilnehmer-Reduktionen höher aus. Damit wird das Kostendach für die Teilnahme an Deutschkursen rascher ausgeschöpft. Welche Massnahmen gedenkt das ED einzuleiten, damit die Nachfrage an preislich zugänglichen Deutschkursen gedeckt werden kann?
6. Ist das ED bereit, die angekündigten Sparmassnahmen bei den Deutschkursen zu überdenken und zurückzunehmen?

Franziska Roth

Wir beantworten diese Interpellation wie folgt:

1. Einleitung

1.1 Generell

Die Fachstelle Erwachsenenbildung im Bereich Mittelschulen und Berufsbildung des Erziehungsdepartements ist unter anderem zuständig für die Finanzierung von Deutsch- und Integrationskursen sowie von Gratis-Deutschkursen für Neuzugewogene.

2014 erfolgte für die Deutsch- und Integrationskurse eine Umstellung von einer Objektfinanzierung auf eine Subjektfinanzierung. Wie im Kantonalen Integrationsgesetz bzw. in der entsprechenden Verordnung festgehalten, richtet sich: «Die Angemessenheit einer Beteiligung an den Kurskosten [...] nach der Einstufung bei der Verbilligung der Krankenkassenprämien» (Verordnung zum Gesetz über die Integration der Migrationsbevölkerung vom 18. Dezember 2007, SG 122.510).

Alle in Basel-Stadt angemeldeten Migrantinnen und Migranten haben unabhängig vom Einkommen Anspruch auf eine Kurspreisreduktion, sofern sie nicht von einer kantonalen Stelle (bspw. der Sozialhilfe) zugewiesen sind, die die Kurskosten übernimmt. Abhängig vom Einkommen wird diese Personengruppe mit einer zusätzlichen Ermässigung unterstützt. Darüber hinaus wird eine Kinderbetreuung mit Sprachförderung für Vorschulkinder finanziert, wenn diese an einen Deutschkurs der Mütter bzw. Väter geknüpft ist.

Nach der Einführung der Gratis-Deutschkurse wurden mit den frei gewordenen Geldern vermehrt Kursteilnehmende in prekären finanziellen Verhältnissen unterstützt. Im Jahr 2018 erhöhte der Kanton den Kostenbeitrag mit dem Zweck, vor allem den finanzschwächsten Migrantinnen und Migranten den Zugang zum Deutschwerb zu erleichtern. Für Personen mit der höchsten Prämienverbilligung wurde eine Kurspreisreduktion von maximal 90 % vorgesehen.

2018 erhielten rund 40 % der Teilnehmenden eine Kurspreiseremässigung von 70 bis 90 % und 34 % machten von der Grundsубvention im Umfang von 30 % Gebrauch. Letztes Jahr stieg der Anteil der Teilnehmenden mit der höchsten Reduktion auf 45 %, während der Anteil der Teilnehmenden ohne Prämienverbilligung unverändert blieb. Die Auswertung der Daten zeigt demnach, dass das strategische Ziel, vermehrt Migrantinnen und Migranten in prekären finanziellen Verhältnissen zu erreichen, zu greifen beginnt.

Mittlerweile harmonisieren die zwei Gleise der Sprachförderung (Gratis-Deutschkurse für Neuzugezogene und Deutsch- und Integrationskurse) zunehmend, was bewirkt, dass oftmals nach einem Gratis-Deutschkurs ein Folgekurs bei einem der subventionierten Kursanbieter besucht wird.

1.2 Äussere Einflüsse

Die per 1. Januar 2019 in Kraft getretene Revision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) verlangt neu zusätzlich den Nachweis von Sprachkenntnissen. Diese wirkt sich vor allem beim Familiennachzug und bei der Ausstellung bzw. Verlängerung von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen aus. Durch die Pflicht, Deutsch zu lernen und ein Zertifikat vorzuweisen, erhöht sich der Druck, möglichst rasch einen Deutschkurs zu besuchen. Aus diesem Grund zeichnet sich eine steigende Nachfrage nach subventionierten Deutschkursen ab.

Der Kanton Basel-Stadt nahm per 1. Juli 2019 Anpassungen am kantonalen Prämienverbilligungssystem vor und führte vier zusätzliche Einkommensgruppen (19-22) ein. Da für Kurspreiseremässigungen die Tabelle des Amtes für Sozialbeiträge massgebend ist, kommt es seither zur verstärkten Inanspruchnahme von Kurspreisreduktionen. Bedingt durch die Anpassung meldeten die Kursanbieter bereits im zweiten Semester 2019 eine vermehrte Nachfrage. Die Anbieter wurden angehalten, Massnahmen zu ergreifen, um dennoch eine flächendeckende Kurspreiseremässigung zu gewährleisten. Die Kursanbieter reagierten, indem sie die Kurspreise anhoben, Klassengrössen optimierten und Reduktionen je nach Angebot sowie je nach Prämienverbilligungsstufe reduziert haben.

Die Schulen müssen verträgliche Tarifmodelle finden. Vorgegeben ist, dass sogenannte Vollzahler neu nur 10 % Reduktion statt 30 % erhalten. Weiterhin sind die Schulen aufgefordert, der Gruppe mit maximaler Prämienverbilligungsstufe effektiv 90 % oder mindestens 70 % zu gewähren. Bereits in der Vergangenheit konnte in gewissen Angeboten in Abhängigkeit von Kursgrösse und -umfang eine Reduktion von maximal 70 % gewährt werden. Die detaillierten Grundlagen der Finanzierung für Sprach- und Integrationskurse sind einsehbar unter:

<https://www.edubs.ch/dienste/erwachsenenbildung/finanzierungsgesuch-deutsch-und-integrationskurse>

Durch die Kursanbieter wurden für das Jahr 2020 Kantonsbeiträge im Umfang von 1,842 Mio. Franken beantragt, was das Budget um rund 600'000 Franken übersteigt. Es hat sich in der Vergangenheit aber gezeigt, dass nicht alle beantragten Mittel abgerufen wurden, was dann die Möglichkeit eröffnete, die verbleibenden Mittel anderen Anbietern zur Verfügung zu stellen, deren Bedarf die ursprüngliche Gutsprache an Kursgeldern übersteigt.

2. Zu den einzelnen Fragen

1. *Wie begründet das ED die angekündigten Sparmassnahmen bei den Deutschkursen, obwohl die Nachfrage steigend ist, die Kurse sehr bewährt sind und die nichtgewinnorientierten Schul- und Kurszentren nachweislich sehr gute Arbeit leisten?*

Das Erziehungsdepartement hat keine Sparmassnahmen vorgenommen. Das Budget beträgt unverändert 1'239'000 Franken.

Folglich musste das Erziehungsdepartement Massnahmen zur Eindämmung der Kosten vornehmen. Diese erfolgen in erster Linie bei den finanzstarken Personengruppen, die gemäss Basler Integrationsgesetz nicht zwingend Anspruch auf eine Reduktion haben. Auf das Jahr 2021 wird die Grundsubvention von 30 % auf 10 % gesenkt. Aufgrund der skizzierten Entwicklungen müssen auch Kursteilnehmende mit einer Prämienverbilligung mit erhöhten Kurspreisen rechnen. Eine flächendeckende Ermässigung, die sich an den Einkommensgruppen orientiert, können die Kursanbieter unter den gegebenen Umständen nicht (mehr) garantieren. Einzig Alphabetisierungskurse sollen weiterhin zwingend mit 90 % Ermässigung angeboten werden. Auch die Kinderbetreuung mit früher Sprachförderung wird weiterhin mit 10 Franken pro Lektion und Kind finanziert. Die Mittel gehen zu Lasten des Sprachförderkredits für Erwachsene, da sie für eine erfolgreiche Sprachförderung unabdingbar sind.

2. *Die Kurse werden unter anderem durch den Integrationskredit des Bundes finanziert. Wird 2021 der Integrationskredit des Bundes reduziert oder verringert Basel-Stadt den eigenen Anteil an der Sprachförderung?*

Gemessen an den Ausgaben für Deutsch- und Integrationskurse beträgt der Bundesanteil lediglich ein Fünftel. Die Kosten für die Kinderbetreuung mit früher Sprachförderung sind darin enthalten. Nicht eingerechnet sind dabei die Mittel für die rein kantonale finanzierten Gratis-Deutschkurse.

Im Rahmen des Kantonalen Integrationsprogramms (KIP) werden die finanziellen Rahmenbedingungen vom Bund für die gesamte Laufzeit des KIP festgelegt (aktuell bis 2021) und sind nicht verhandelbar. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) kürzte den Bundesbeitrag für die Sprachförderung im Jahr 2018 von 350'000 Franken auf 320'000 Franken. Für die Jahre 2022/2023 wird das SEM eine Übergangsregelung mit den Kantonen treffen. Die Höhe der Bundesgelder für die dritte KIP-Phase ist ungewiss. Der Kanton Basel-Stadt muss demnach darauf vorbereitet sein, in Zukunft möglichst unabhängig von allfälligen Bundesgeldern agieren zu können.

3. *Alle Sprachkursanbieter verzeichnen weiterhin sehr hohe Anmeldezahlen. Durch die Sparmassnahmen werden weniger Personen von subjektfinanzierten Kursreduktionen profitieren können. Es ist daher von einem Kursteilnehmerrückgang ab 2021 auszugehen. Wie gedenkt das ED die Sprach- und Integrationsförderung trotz geringerer Deutschkursteilnehmer zu gewährleisten?*

Die Integrationsförderung ist weiterhin gewährleistet. Es handelt sich ja nicht um eine Einsparung der Mittel, sondern um den bedarfsgerechten Einsatz der bestehenden Ressourcen. Zu betonen ist, dass alle Budgetmittel in die Unterstützung der Kursteilnehmenden fliessen. Die Gelder werden also nicht für Projektentwicklung oder sonstige Sprachfördermassnahmen verwendet, sondern kommen direkt den Migrantinnen und Migranten zugute.

Das vertraglich mit den Kursanbietern festgelegte Gesamtkostendach wird zukünftig nicht alle Kurspreisreduktionen decken können. Um eine möglichst bedarfsgerechte Verteilung der Subvention zu ermöglichen, wird die bisher geltende Praxis der Ermässigungen gelockert. Es ist dem Anbieter freigestellt, den Umfang einer Kurspreismässigung entsprechend der finanziellen Möglichkeiten zu bestimmen.

Tatsächlich kann es zu einem Rückgang der Anzahl von Teilnehmenden aufgrund der erhöhten Kurspreise kommen.

4. *Sind Ersatzmassnahmen geplant? Wenn ja, welche?*

Es sind keine Ersatzmassnahmen geplant.

5. *Die Covid 19-Schutzmassnahmen führen bei den Deutschkursanbietern aufgrund der Distanzregeln zu kleineren Kursgruppen. Dies bewirkt ein automatischer Rückgang der Teilnehmerzahlen. Bei kleineren Kursgruppen fallen zudem die subjektfinanzierten Teilnehmer-Reduktionen höher aus. Damit wird das Kostendach für die Teilnahme an Deutschkursen rascher ausgeschöpft. Welche Massnahmen gedenkt das ED einzuleiten, damit die Nachfrage an preislich zugänglichen Deutschkursen gedeckt werden kann?*

Das Erziehungsdepartement setzt in dieser Frage die allgemein akzeptierte Praxis, den Fortbestand von systemrelevanten Institutionen, die während des Lockdowns und in der Folge von den Covid-Massnahmen des Bundes und des Kantons in ihrer Existenz bedroht waren/sind, so weit als möglich um. Für die Anbieter von Deutsch- und Integrationskursen im Kanton Basel-Stadt bedeutet dies, dass ihnen die bewilligten Beiträge 2020 zugesichert werden, auch wenn die Leistungen gegenwärtig anders als geplant erbracht werden. Zudem haben alle betroffenen Institutionen die Möglichkeit, auf die Instrumente der Kurzarbeitsentschädigung, Mietzinshilfen und Überbrückungskredite zurückzugreifen.

In Anbetracht der unsicheren Covid-Situation sind die längerfristigen Folgen für das Kurswesen und damit für die Weiterbildungsinstitutionen schwer abschätzbar. Die bisherigen Kursgrössen als Planungsgrundlage sind in Frage gestellt, zudem stellt für lernungsgewohnte und digital nicht affine Fremdsprachige die sehr rasch fortschreitende Digitalisierung eine zusätzliche Hürde dar. Die Covid-Erfahrung zeigt, dass ein grosser Anteil der Kursteilnehmenden der subventionierten Deutsch- und Integrationskurse nur über marginale digitale Kompetenzen verfügt, die nicht ausreichend sind, um in der heutigen digitalen Welt Anschluss zu finden.

Dem Regierungsrat ist es ein Anliegen, die Sprachkursanbieter bei der Bewältigung dieser Herausforderungen zu unterstützen und nachhaltige Lösungswege zu finden. Dazu werden voraussichtlich ab dem Budget 2022 zusätzliche Finanzmittel notwendig sein.

6. Ist das ED bereit, die angekündigten Sparmassnahmen bei den Deutschkursen zu überdenken und zurückzunehmen?

Die Frist für das Einreichen der Finanzierungsgesuche 2021 im Bereich Sprachförderung läuft am 30. September 2020 ab. Erst dann wird absehbar, ob und inwieweit diese die vorhandenen Gelder übersteigen. Die laufenden Mittel für 2020 sind bereits gesprochen. Das Budget für 2021 liegt zur parlamentarischen Beratung vor, dadurch ist der Handlungsspielraum definiert.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin