

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 30. Januar 2019

75. Förderung und Erhalt von Grundkompetenzen Erwachsener (Gesetzgebung und Programm)

1. Ausgangslage

2006 trat Art. 64a der Bundesverfassung (SR 101) in Kraft, wonach der Bund die Grundsätze über die Weiterbildung festlegt und die Weiterbildung fördern kann. Damit wurde erstmals die Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der Weiterbildung festgelegt. Zur Umsetzung des neuen Verfassungsauftrags erliess die Bundesversammlung das Bundesgesetz vom 20. Juni 2014 über die Weiterbildung (WeBiG, SR 419.1), das am 1. Januar 2017 in Kraft getreten ist.

Mit dem WeBiG soll die hauptsächlich privat organisierte und individuell verantwortete Weiterbildung gestärkt werden. Die Rahmenbedingungen, die eine individuelle Entwicklung durch Weiterbildung ermöglichen und eine flexible Anpassung der Angebote an Entwicklungen bieten, sollen verbessert werden. Weiterbildung wird im WeBiG neu als eigenständiger Bildungsbereich verstanden (Quartärbereich), der sowohl die allgemeine als auch die berufsorientierte Weiterbildung sowie strukturierte nichtformale und informelle Bildungsangebote ausserhalb der staatlich geregelten formalen Bildung einschliesst. Durch ein einheitliches Begriffsverständnis und die Beschreibung von gemeinsamen Grundsätzen (Art. 5–9) soll das WeBiG zudem zu Koordination und Kohärenz der Bildungsgesetzgebung beitragen.

1.1 Grundkompetenzförderung

Neben den genannten Grundsätzen enthält das WeBiG eine Spezialgesetzgebung zum Erwerb und Erhalt von Grundkompetenzen Erwachsener (Art. 13–16 WeBiG).

Zurzeit wird von 800 000 bildungsbenachteiligten Personen in der Schweiz ausgegangen, die nicht über ausreichende Grundkompetenzen verfügen. Im Kanton Zürich ist von rund 140 000 Bildungsbenachteiligten die Rede, die nicht ausreichend lesen und schreiben können, die lokale Amtssprache nicht hinreichend sprechen und derart grosse Defizite in mathematischen Grundkenntnissen sowie in der Anwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien aufweisen, dass sie nicht in der Lage sind, ihren Alltag eigenständig zu bewältigen und einen Beruf zufriedenstellend auszuüben. Etwa ein Drittel der betroffenen Erwachsenen ist spät in die Schweiz eingewandert. Rund zwei Drittel der Bildungsbenachteiligten haben hingegen die Volksschule in der Schweiz be-

sucht. Die Hälfte der Betroffenen besitzt die Schweizer Staatsbürgerschaft. Mit den gegenwärtigen Veränderungen im technologischen Bereich wachsen die Befürchtungen, dass im Zuge der «Digitalisierung der Gesellschaft» in den kommenden Jahren mehr als die erwähnten rund 15% der erwachsenen Bevölkerung nicht mehr über ausreichende Grundkompetenzen verfügen werden.

1.2 Deutschförderung

Im Kanton Zürich findet Deutschförderung für spezifische Zielgruppen durch unterschiedliche Stellen statt: Deutschförderung wird beispielsweise im Rahmen der Integration durch die Sozialhilfe und der Eingliederung durch die Invalidenversicherung sowie in den arbeitsmarktlichen Massnahmen der Arbeitslosenversicherung durchgeführt. Als Ergänzung zu den Angeboten der bestehenden Regelstrukturen organisieren Gemeinden im Rahmen der spezifischen Integrationsförderung des kantonalen Integrationsprogramms (KIP) niederschwellige Deutschkurse auf kommunaler Ebene. Diese Sprachkurse sollen die Grundlage bilden für eine erfolgreiche Teilhabe an der Gesellschaft und die Chancen verbessern, am Arbeitsmarkt sowie an Bildungs- und Weiterbildungs-massnahmen teilzunehmen. Für den Bereich Weiterbildung Grundkompetenzen Erwachsene bestehen zurzeit keine Regelstrukturen.

2. Projekt Förderung und Erhalt von Grundkompetenzen Erwachsener

2.1 Ziele

Zur Umsetzung der Spezialgesetzgebung zum Erwerb und Erhalt von Grundkompetenzen Erwachsener wurden die Kantone eingeladen, mit dem Bund eine Leistungsvereinbarung zur «Förderung des Erwerbs und Erhalts Grundkompetenzen Erwachsener» abzuschliessen. Die Bildungsdirektion hat diese Leistungsvereinbarung im Mai 2017 unterzeichnet. Sie verpflichtet sich damit, in der Leistungsperiode 2017 bis 2020 die im Grundsatzpapier des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) vom November 2016 formulierten Leistungsziele umzusetzen und die Voraussetzungen für ein anschliessendes kantonales Programm Grundkompetenzen zu schaffen.

Eine zielgerichtete Förderung der Grundkompetenzen begünstigt Erwachsene, die das Schweizer Bildungssystem wenig erfolgreich durchlaufen haben, sowie spät zugewanderte Erwachsene, die in ihrem Herkunftsland nicht die nötigen Grundkompetenzen erworben haben. Die erste Gruppe weist aufgrund ihrer Schulerfahrungen und ihrer Bildungskapazität Widerstände auf und ist ohne Förderung und direkte Hilfestellung nicht in der Lage, eine Grundkompetenz wie Lesen und Schreiben

nachträglich selbstständig zu erwerben. Diese Personen haben sich über Jahre hinweg Strategien angeeignet, um ihre Defizite zu verdecken, sowohl im persönlichen Umfeld als auch bei der Arbeit. Die zweite Gruppe weist im Allgemeinen eine gute Bildungskapazität auf und benötigt Förderstrukturen vor allem, um Lücken in der Grundbildung zu schliessen. Für die gesamte Zielgruppe gilt: Rund zwei Drittel der Betroffenen sind arbeitstätig, arbeiten jedoch in Branchen, die wenig in berufliche Weiterbildung investieren. Vornehmliches Ziel der Grundkompetenzenförderung der gesamten Zielgruppe ist daher die Befähigung für den Einstieg oder den Wiedereinstieg in eine persönliche Lern- und Bildungslaufbahn.

Weiteres Augenmerk gilt den Erwachsenen, die in der Lage und gewillt sind, den Berufsabschluss oder den Sekundarabschluss für Erwachsene nachzuholen, jedoch in den Grundkompetenzen noch Lücken aufweisen. Diese Personen weisen vor allem im Bereich «Sprache als Instrument einer formalen Ausbildung» Defizite auf. Ziel in diesem zweiten Bereich ist daher das Schaffen und Koordinieren von Grundkompetenzenangeboten, die dazu befähigen, einen Berufsabschluss für Erwachsene (Eidgenössisches Berufsattest [EBA] oder eidgenössisches Fähigkeitszeugnis [EFZ]) oder einen Sekundarabschluss für Erwachsene anzugehen.

2.2 Umsetzung 2017 bis 2020

Die Ziele der laufenden Leistungsperiode werden wie folgt umgesetzt:

1. Die Schnittstellen innerhalb der Bildungsdirektion und mit anderen Direktionen werden geklärt. Im Dezember 2018 fanden die ersten Sensibilisierungsveranstaltungen für Mitarbeitende der Berufsinformationszentren (biz) statt.
2. Zur interdirektionalen Koordination des Bildungsbereichs Grundkompetenzen und zur Umsetzung der weiteren Leistungsziele wird mindestens für die verbleibende Dauer der Leistungsvereinbarung eine kantonale Koordinationsstelle Grundkompetenzen geführt. Die Stelle – befristet vom 1. September 2018 bis 31. März 2021 – ist im Mittelschul- und Berufsbildungsamt angesiedelt.

Die Koordinationsstelle Grundkompetenzen

- erfasst die bereits im Kanton und in den Gemeinden vorhandenen Angebote und Massnahmen, nimmt die Berichterstattung an den Bund vor und entwickelt neue Förder- und Sensibilisierungsmassnahmen.
- führt Projekte durch, um Angebotslücken gezielt zu schliessen und nachfrageorientierte Massnahmen zu ermöglichen. Für die Leistungsperiode 2017 bis 2020 wird als Erstes das Pilotprojekt «Lernstuben» umgesetzt. Das Projekt hat zum Auftrag, eine zielgruppenfreundliche Lernumgebung mit aufsuchenden Kursformaten, Beratungsmöglich-

keiten und konkreter Hilfestellung zu schaffen, um bildungsbenachteiligten Personen einen Einstieg in die Weiterbildung zu ermöglichen. Die Lernstuben bilden eine niederschwellige, «vorkursorische Ebene», die mit den nichtformalen Kursen der berufsorientierten und allgemeinen Weiterbildung nicht in Konkurrenz tritt.

- richtet eine Internetplattform (www.grundkompetenzen.zh.ch) ein, die den Austausch zwischen Behörden, Organisationen der Weiterbildung (OdW), Anbietenden und Vermittelnden fördert und koordiniert, einen Überblick über die Weiterbildungssituation im Kanton bietet und auf gesamtschweizerische und internationale Projekte und Programme hinweist. Über die Plattform wird eine kantonale Bestandesaufnahme für 2017 durchgeführt. Die Evaluation erfolgt gemäss Leistungsvereinbarung zuhanden des SBFI. Die Ergebnisse der Bestandesaufnahme 2017 erscheinen im Jahresbericht 2018 an das SBFI und dienen als weitere Grundlage für ein kantonales Programm.

Eine Bestandesaufnahme von Anbietenden, Angeboten und Angebotsformaten im Weiterbildungsbereich Grundkompetenzen Erwachsene für 2016 liegt für den Kanton bereits vor; sie bildet die Situation vor der Leistungsüberprüfung 2016 ab, als noch Angebote der allgemeinen Weiterbildung über das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 14. November 2008 (EG BBG, LS 413.31) finanziert wurden. Besondere Bedürfnisse der Zielgruppe und Angebotslücken wurden identifiziert und die Grundlagen für strategische Überlegungen und Förderbereiche, für Finanzierungsmodelle und für Modelle von Qualitätssicherung und Monitoring erarbeitet.

Zwei Herausforderungen haben sich aus der Bestandesaufnahme 2016 ergeben:

1. Es zeigt sich, dass im Weiterbildungsbereich Grundkompetenzen ein solides Förderangebot bestand und dass dieses auch beworben wurde, dass die Zielgruppe mit den herkömmlichen Bildungsformaten jedoch schlecht erreicht wurde. Dies gilt auch für die Angebote des Erwachsenenbildungszentrums Zürich (EB Zürich), das mit dem Programm «basiX» bereits seit 2013 Angebote bereitstellt. Ein Programm Grundkompetenzen Erwachsene ist sinnvoll und notwendig, da es ergänzende Lernstrukturen, flexiblere Fördermassnahmen und Projekte mit Förderschwerpunkten begünstigen kann, um Angebotslücken gezielt zu schliessen.
2. Die Erkenntnisse aus der Grundlagenarbeit zeigen, dass niederschwellige Lernstrukturen auf lokaler Ebene begünstigt und ausgebaut werden müssen, um bildungsbenachteiligte Personen tatsächlich erreichen zu können.

Durch das KIP sind bereits niederschwellige Strukturen zur Integrationsförderung sowie Vernetzungen auf Gemeindeebene geschaffen worden. Das KIP unterstützt Gemeinden, die eigene Angebote organisieren oder Drittanbieter mit der Durchführung von lokalen Sprachkursen beauftragen. Die Zielgruppe des KIP weist unter anderem dieselben Bedürfnisse auf wie Personen mit Förderbedarf im Grundkompetenzbereich. Die innerhalb des KIP unterstützte Vernetzung und die bestehenden Angebote auf kommunaler Ebene können gewinnbringend genutzt werden, indem sie die Zielgruppenerreichung begünstigen.

Um jedoch eine erfolgreiche Weiterbildungslaufbahn einer bildungsbenachteiligten Person zu unterstützen, muss ein Programm für den Weiterbildungsbereich Grundkompetenzen geschaffen werden, das auch Angebote Dritter subventionieren kann. Dies wäre unter anderem wichtig, um die in den niederschwelligen Lernstrukturen identifizierte Zielgruppe an geeignete Angebote weiterleiten zu können. Die Möglichkeit zur Subvention Dritter für den Weiterbildungsbereich Grundkompetenzen besteht derzeit im Kanton mangels gesetzlicher Grundlagen nicht.

2.3 Finanzierung des Projekts

Zur Umsetzung der über die Leistungsvereinbarung definierten Ziele der Periode 2017 bis 2020 wurde in der Bildungsdirektion im Oktober 2017 das Projekt Grundkompetenzen Erwachsene gestartet. Eine interdirektional zusammengesetzte Begleitgruppe mit Vertretungen der Fachstelle für Integrationsfragen (Direktion der Justiz und des Innern), des Amtes für Wirtschaft und Arbeit (Volkswirtschaftsdirektion) und des Generalsekretariats der Sicherheitsdirektion hat die Projektarbeiten in der Initialisierungsphase begleitet.

Die Finanzierung des Projekts Grundkompetenzen während der Leistungsperiode erfolgt nach den Vorgaben der Leistungsvereinbarung paritätisch über Bundes- und Kantonsbeiträge. Dem Kanton entstehen für das Projekt Grundkompetenzen keine Mehrkosten. In der Leistungsvereinbarung mit dem SBFJ können die Ausgaben für bereits bestehende Angebote von staatlichen Anbietern und Gemeinden als kantonale Beiträge angerechnet werden. Der Bund beteiligt sich in der Förderperiode 2017 bis 2020 mit einem jährlichen Beitrag von Fr. 670 000. Das Grundkompetenzenangebot des staatlichen Anbieters EB Zürich und die weiteren staatlichen und kommunalen Angebote übersteigen diesen Betrag.

Die Bundesbeiträge werden von 2017 bis 2020 wie folgt verwendet:

1. Pilotprojekte zur Reintegration Bildungsbenachteiligter in das Bildungssystem
2. Sensibilisierungsmassnahmen
3. Finanzierung der Koordinationsstelle Grundkompetenzen
4. Inbetriebnahme einer Internetplattform

3. Schaffung gesetzlicher Grundlagen

Der Gedanke des lebenslangen Lernens ist in diesem Zusammenhang wegleitend. Die Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) und das Bildungsgesetz vom 1. Juli 2002 (BiG, LS 410.1) legen fest, dass der Kanton Zürich Benachteiligte fördert und für ein breites Angebot in der Aus- und Weiterbildung sorgt (Art. 11 Abs. 5 KV und § 3 Abs. 1 BiG). Zudem sollen Kanton und Gemeinden für ein Bildungswesen sorgen, das die geistigen, seelischen, sozialen und körperlichen Fähigkeiten des einzelnen Menschen berücksichtigt und fördert (Art. 115 KV). Wer nicht über die genannten Grundkompetenzen verfügt, ist von den Möglichkeiten eines lebenslangen Lernens und einer tatsächlichen Gleichstellung ausgeschlossen.

Die gesetzlichen Grundlagen für die Finanzierung des Weiterbildungsbereichs finden sich im Kanton insbesondere im EG BBG bzw. in der Verordnung über die Finanzierung von Leistungen der Berufsbildung vom 24. November 2010 (VFin BBG, LS 413.312). Die Finanzierung von Massnahmen im Bereich Grundkompetenzen ist im Kanton jedoch gesetzlich nicht ausdrücklich geregelt. Grundkompetenzenangebote fallen sowohl unter die allgemeine als auch unter die berufsorientierte Weiterbildung:

Kurse, die zum Ziel haben, die notwendigen Grundkompetenzen zu erlangen, um einen Beruf ausüben zu können, sind Teil der berufsorientierten Weiterbildung. Der Kanton kann berufsorientierte Weiterbildung anbieten und Angebote Dritter subventionieren, die im Auftrag des Kantons Berufsfachschul- oder Berufsmaturitätsunterricht anbieten, wenn daran ein besonderes öffentliches Interesse besteht und die Kurse andernfalls nicht ausreichend angeboten werden (§ 31 EG BBG, § 5c VFin BBG).

Kurse im Bereich Grundkompetenzen, welche die Bewältigung des Alltags zum Ziel haben, sind im Kanton Teil der allgemeinen Weiterbildung. Für Kurse der allgemeinen Weiterbildung können nur kantonale Anbietende finanziert werden, sofern ein besonderes öffentliches Interesse besteht (§ 32 EG BBG). Angebote Dritter können nicht unterstützt werden. Um Lernstrukturen auf lokaler Ebene schaffen und um Synergien mit dem KIP nutzen zu können, ist eine gesetzliche Grundlage zur Finanzierung Dritter für Grundkompetenzenangebote im Bereich der allgemeinen Weiterbildung im EG BBG notwendig.

Auch für die Finanzierung von Projekten im Bereich der Weiterbildung der Grundkompetenzen Erwachsene sind die geltenden gesetzlichen Grundlagen ungenügend. Der Kanton kann zwar Subventionen für «weitere Bildungsmassnahmen» nach § 37 Abs. 1 lit. d EG BBG leisten, wo-

runter auch Massnahmen zur Förderung von Grundkompetenzen Erwachsener fallen, aber nur an Dritte. Kantonale Anbietende können nicht berücksichtigt werden. Um dies ermöglichen zu können, ist das EG BBG anzupassen.

Die finanziellen Auswirkungen auf Kanton und Gemeinden werden in der Vernehmlassungsvorlage dargelegt.

4. Vorbereitung eines kantonalen Programms Grundkompetenzen

Die Bildungsdirektion wird in Absprache mit der Direktion der Justiz und des Innern, der Sicherheitsdirektion und der Volkswirtschaftsdirektion ein kantonales Programm entwickeln, das jeweils für die Dauer von vier Jahren beschlossen wird. Das Programm definiert Handlungsfelder und Förderschwerpunkte, legt Kriterien für die Finanzierung fest und beschreibt Massnahmen zur Zielgruppenerreichung. Es besteht im Wesentlichen aus zwei aufeinander aufbauenden Säulen: Für die Betroffenen soll zum Ersten eine niederschwellige, auf die Zielgruppe zugeschnittene Lernstruktur («Lernstuben») aufgebaut werden, die Beratung und direkte Hilfestellung bietet und so Hemmschwellen abbaut. Sind die Personen, die Unterstützung im Bereich Grundkompetenzen benötigen, auf diese Weise identifiziert, sollen sie zum Zweiten die Möglichkeit erhalten, durch subjektorientierte Förderung und Angebotsfinanzierung ein aufbauendes Kursangebot zu besuchen, das sie zu einem formalen Bildungsabschluss befähigt.

Die Finanzierung des Programms erfolgt wie im Projekt Grundkompetenzen nach den Vorgaben der Leistungsvereinbarung paritätisch über Bundes- und Kantonsbeiträge. Damit ein hochwertiges kantonales Modell zur Grundkompetenzförderung entwickelt und aufrechterhalten werden kann, ist eine enge Zusammenarbeit mit den beteiligten Direktionen nötig. Diese Zusammenarbeit, weiterhin unterstützt durch die interdirektionale Begleitgruppe, soll zudem genutzt werden, um die im Kanton bestehenden Regelstrukturen im gesamten Bereich Weiterbildung im Hinblick auf Lücken zu überprüfen und einen interdirektionalen Vorschlag zu erarbeiten, der die Vorgehensweisen zur Erreichung von Personengruppen oder Institutionen definiert und die möglichen Risiken betreffend Doppelspurigkeiten verringert.

Eine wirksame Programmsteuerung bedeutet weiter, dass das Weiterbestehen der Grundkompetenzförderung im Fall einer ProgrammEinstellung des Bundes durch eine Minimalfördervariante für den Kanton garantiert wird.

Die Programmprüfung erfolgt durch das SBFI. Für die Leistungsperiode 2021 bis 2024 und die folgenden Leistungsperioden verpflichtet sich der Kanton jeweils mit Programmvereinbarungen zum Umsetzen der gemeinsam festgelegten Ziele, zur umsichtigen Einsetzung der Beitragsleistung des Bundes und zur Schaffung von Indikatoren für die Messung der Zielerreichung.

Auf Antrag der Bildungsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Bildungsdirektion wird beauftragt, eine Vernehmlassungsvorlage zur Ergänzung der gesetzlichen Grundlagen im Bereich Weiterbildung Grundkompetenzen gemäss Ziff. 3 der Erwägungen auszuarbeiten.

II. Die Bildungsdirektion wird beauftragt, in Absprache mit der Direktion der Justiz und des Innern, der Sicherheitsdirektion und der Volkswirtschaftsdirektion ein kantonales Programm Grundkompetenzen Erwachsene für die Leistungsperiode 2021 bis 2024 auszuarbeiten.

III. Die Bildungsdirektion wird beauftragt, zusammen mit der Direktion der Justiz und des Innern, der Sicherheitsdirektion und der Volkswirtschaftsdirektion einen Vorschlag zu erarbeiten, wie die bestehenden kantonalen Regelstrukturen in der Weiterbildung ergänzt werden können.

IV. Dieser Beschluss ist bis zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens nicht öffentlich.

V. Mitteilung an die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli