

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 4. Oktober 2023

1175. Umsetzung Bundesprogramm Verstetigung Integrations- vorlehre, Pilotierungsphase August 2024 bis Juli 2028 und Schulversuch (Programmeingabe, gebundene Ausgabe)

I. Ausgangslage

Im Auftrag des Bundesrates startete das Bundesprogramm Integrationsvorlehre (INVOL) unter der Federführung des Staatssekretariats für Migration (SEM) im August 2018 als Pilotprogramm befristet auf vier Schuljahre. Zielgruppe waren spät zugewanderte Personen aus dem Asylbereich (Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene). Unter spät zugewanderten Personen werden Personen ohne Schweizer Pass verstanden, die im Alter von 15 Jahren oder älter in die Schweiz zugewandert sind, nicht oder nur kurz die Schweizer Volksschule besucht haben und noch über keine in der Schweiz anerkannte nachobligatorische Ausbildung auf Sekundarstufe II verfügen und derzeit auch nicht in einer Ausbildung stehen. Seit dem Schuljahr 2021/2022 steht die INVOL auch spät Zugewanderten ausserhalb des Asylbereichs offen (INVOL+). Dabei geht es in erster Linie um spät zugewanderte Personen ohne einen Abschluss auf Sekundarstufe II aus EU-/EFTA- und Drittstaaten mit rechtlicher und persönlicher Bleibeperspektive. Seit dem Schuljahr 2022/2023 haben auch Personen mit Schutzstatus S Zugang zur INVOL. Das Pilotprogramm wurde bis Ende des Schuljahres 2023/2024 verlängert.

Die INVOL ist eine Massnahme zur Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung im Sinne von Art. 12 des Berufsbildungsgesetzes (BBG, SR 412.10). Spät zugewanderte Personen werden zielgerichtet, ressourcenorientiert und berufsspezifisch auf eine Berufslehre vorbereitet. Die INVOL ist ein duales Vorlehrangebot (vgl. § 10 Verordnung zum EG BBG [LS 413.311]), das ein Jahr dauert. Die Lernenden besuchen an 1,5 Tagen pro Woche die Berufsfachschule und arbeiten an 3,5 Tagen im Ausbildungsbetrieb. Der INVOL vorgelagert ist ein Abklärungs- und Vermittlungsprozess. Anlässlich dieses Prozesses durchläuft eine an der INVOL interessierte Person eine Potenzialabklärung in einem kantonalen oder städtischen Berufsinformationszentrum und wird bei erfolgreichem Verlauf an einen INVOL-Ausbildungsplatz vermittelt. Auf kantonaler Ebene federführend ist das Mittelschul- und Berufsbildungsamt (MBA), das eng mit dem Amt für Jugend und Berufsberatung (AJB) und der Fachstelle Integration (FI) zusammenarbeitet. An den Kosten der Umsetzung der INVOL (Potenzialabklärung, Vermittlung an einen INVOL-Ausbildungsplatz und die einjährige duale INVOL) beteiligt sich das SEM zur Hälfte.

Parallel zum Bundesprogramm INVOL haben sich Bund und Kantone 2019 auf eine gemeinsame Integrationsagenda Schweiz (IAS) geeinigt. Darin werden verbindliche Wirkungsziele und Prozesse definiert, um Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene rascher in die Arbeitswelt und die Gesellschaft zu integrieren. Unter anderem wurden vorbereitende Massnahmen festgelegt wie namentlich systematische Erstinformation, individuelle Ressourcenabschätzung, Sprachförderung, Potenzialabklärung sowie Beratung und Begleitung durch eine Fachstelle. Seit Januar 2020 wird im Rahmen der Integrationsagenda Zürich (IAZH) das kantonale, erwachsenengerechte Bildungsangebot «START! Berufsbildung» zur Vorbereitung auf den Eintritt in die Sekundarstufe II an der EB Zürich Kantonale Schule für Berufsbildung umgesetzt. Dazu besteht eine enge Zusammenarbeit zwischen der FI, dem MBA und dem AJB. Der Besuch dieses Bildungsangebots wird für Flüchtlinge, vorläufig Aufgenommene und Personen mit Schutzstatus S über das kantonale Integrationsprogramm (KIP) bzw. die IAZH finanziert.

In der Wintersession 2021 haben die eidgenössischen Räte die Motion 21.3964 der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates «Lücken in der Integrationsagenda Schweiz füllen. Chancengerechtigkeit für alle Jugendlichen in der Schweiz» angenommen. Die Motion verlangt die Weiterführung und Anpassung des Bundesprogramms INVOL. Zudem sollen – analog zu den vorbereitenden Massnahmen im Rahmen der Integrationsagenda – der INVOL vorgelagerte Massnahmen (systematische Erstinformation, bedarfsgerechte Beratungs- und Abklärungsangebote sowie vorbereitende schulische Massnahmen) für spät Zugewanderte ausserhalb des Asylbereichs vorgesehen werden. Schliesslich sollen die jährlichen Bundesbeiträge ab 2024 verstetigt werden.

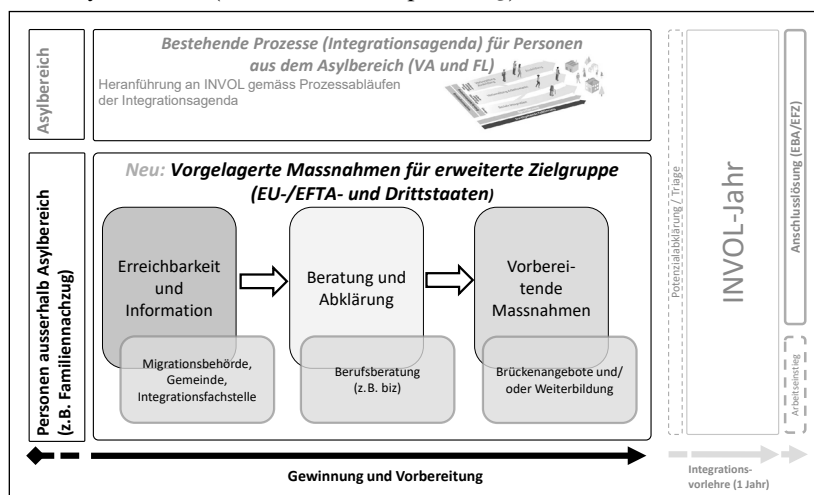
Die Weiterführung des Pilotprogramms ab dem Schuljahr 2024/2025 wird als «Bundesprogramm Verstetigung INVOL (Umsetzung Motion 21.3964)» bezeichnet und umfasst die in der Motion 21.3964 geforderten vorgelagerten Massnahmen. Die vorgelagerten Massnahmen stehen spät Zugewanderten ausserhalb des Asylbereichs ohne Abschluss auf Sekundarstufe II zur Verfügung (vgl. Rundschreiben Eingabe Verstetigung Integrationsvorlehre [INVOL]) des SEM vom 28. April 2023 sowie Eckpunkte vorgelagerte Massnahme und Eckpunkte INVOL-Ausbildungsjahr des SEM vom 28. April 2023). Bevor die definitiven Rahmenbedingungen der Verstetigung festgelegt werden, sollen die vorgelagerten Massnahmen über vier Jahre pilotiert werden. Für deren Finanzierung ist eine je hälftige Finanzierung durch den Bund und den Kanton vorgesehen. Die Programmeingabe des Kantons Zürich für die fortführende Umsetzung des Bundesprogramms INVOL für die Pilotierungsphase August 2024 bis Juli 2028 hat bis zum 20. Oktober 2023 zu erfolgen.

2. Vorgelagerte Massnahmen für die erweiterte Zielgruppe

Mit Einführung der IAS konnte die Erstintegration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen gestärkt, die Fallführung verbindlicher ausgestaltet und die vorbereitenden Massnahmen zur Heranführung an eine Ausbildung auf Sekundarstufe II und/oder den Arbeitsmarkt ausgebaut werden. Die Zusammenarbeit beim Übergang zwischen der Integrationsförderung und der Regelstruktur Bildung wurde damit für die Zielgruppe der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen geklärt und gestärkt. Bei spät Zugewanderten ausserhalb des Asylbereichs bestehen hingegen noch Herausforderungen bei deren Erreichbarkeit sowie oftmals Hürden beim Zugang zu geeigneten, auf die Sekundarstufe II vorbereitenden Bildungsmassnahmen.

Die im Rahmen des Bundesprogramms Verstetigung INVOL (Umsetzung Motion 21.3964) für die erweiterte Zielgruppe vorzusehenden vorgelagerten Massnahmen bestehen aus den folgenden drei Elementen (Abbildung): Erreichbarkeit und Gewinnung der erweiterten Zielgruppe, Beratung und Abklärung, Vorbereitende Massnahmen (schulisches Angebot).

Abbildung: Neue vorgelagerte Massnahmen für Personen ausserhalb des Asylbereichs (Quelle: SEM, April 2023)



2.1 Erreichbarkeit und Gewinnung der erweiterten Zielgruppe

Gemäss den Vorgaben Eckpunkte vorgelagerte Massnahmen des SEM vom 28. April 2023 sollen im Familiennachzug eingereiste Jugendliche und junge Erwachsene aus EU-/EFTA- und Drittstaaten, die einen besonderen Integrationsbedarf bzw. Ausbildungsbedarf aufweisen, möglichst

rasch nach ihrer Einreise erfasst und geeigneten Massnahmen zugeführt werden (Umsetzung von Art. 55a Ausländer- und Integrationsgesetz [SR 142.20]). Dabei ist zentral, dass die interinstitutionelle Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Stellen (Migration, Integration, Bildung) sichergestellt ist. Auch besteht eine inhaltliche und prozessbezogene Verbindung zum Förderbereich Information, Abklärung Integrationsbedarf und Beratung innerhalb des KIP, das Anfang 2024 in die dritte Programmphase startet. Gemäss Eckpunkten ist vorzusehen, dass bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen aus EU-/EFTA- und Drittstaaten möglichst bald nach deren Einreise festgestellt wird, ob eine weiterführende Beratung bei einer kompetenten Berufsberatungsstelle angezeigt ist. Für das Element Erreichbarkeit und Gewinnung der erweiterten Zielgruppe wird deshalb auf eine starke direktionsübergreifende Zusammenarbeit gesetzt: Für die im Bereich der Erstinformation sowie bei den Einwohnerkontrollen tätigen Personen in den Gemeinden sind Hilfsmittel (Formulare und Informationsmaterial) und Schulungen vorgesehen. Des Weiteren sollen Fachpersonen mit Tätigkeitsgebiet an der Nahtstelle I (Übergang zwischen der Sekundarstufe I und der Sekundarstufe II) wie auch die Zielgruppe mit geeigneten Kommunikationsmitteln über die Angebote informiert werden. Zu diesem Zweck wird das MBA eng mit der FI, der Sicherheitsdirektion (Migrationsamt), dem Verband der Gemeindepräsidenten, der Sozialkonferenz des Kantons Zürich und dem Verband Zürcher Einwohnerkontrollen zusammenarbeiten.

2.2 Beratung und Abklärung

Gemäss den Vorgaben Eckpunkte vorgelagerte Massnahmen des SEM vom 28. April 2023 zur Umsetzung des verstetigten Bundesprogramms INVOL ist in Zusammenarbeit mit der kantonalen Berufsberatung ein niederschwelliges Beratungs- und Abklärungsangebot für die erweiterte Zielgruppe hinsichtlich möglicher Bildungswege (INVOL, Berufslehre, andere Bildungswege) zu gewährleisten. Im Rahmen des bisherigen Pilotprogramms INVOL sind im Kanton Zürich bereits entsprechend spezialisierte Berufs-, Studien- und Laufbahnberatende tätig. Die unentgeltliche Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung von Personen der erweiterten Zielgruppe ohne Abschluss auf Sekundarstufe II kann bereits heute gestützt auf § 34 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 14. Januar 2008 (LS 413.31) in Verbindung mit §§ 3 lit. d und 10 Abs. 1 lit. a der Verordnung über die Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung vom 27. November 2013 (LS 413.319) erfolgen. Entsprechend kann die Massnahme Beratung und Abklärung vom AJB konzipiert und angeboten werden.

2.3 Vorbereitende Massnahmen für die erweiterte Zielgruppe und Schulversuch

Wie auch bei den Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen ist der Bildungsstand bei der erweiterten Zielgruppe heterogen. Während es Personen gibt, die bereits einen ausreichenden Bildungs- und Sprachstand aufweisen und bald nach der Zuwanderung eine INVOL oder berufliche Grundbildung beginnen können, erfüllen andere Personen die Voraussetzungen für den Eintritt in die Sekundarstufe II noch nicht. Für diese Personen ist eine vorbereitende Massnahme analog der vorbereitenden Massnahmen im Rahmen der IAZH vorzusehen. Dabei sollen schulische Lücken geschlossen und die für den Eintritt in die Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung notwendigen Sprachkompetenzen gezielt aufgebaut werden.

Im Kanton Zürich besteht im Rahmen der IAZH das Bildungsangebot «START! Berufsbildung» an der EB Zürich Kantonale Schule für Berufsbildung. In diesem Angebot werden Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene auf einen Übertritt in die Sekundarstufe II vorbereitet. Das Angebot bereitet vornehmlich auf einen Eintritt in ein Brückenangebot (Berufsvorbereitungsjahr oder INVOL) oder eine berufliche Grundbildung vor. Es kann aber auch ein Übertritt in ein anderes Angebot der Sekundarstufe II erfolgen. Dieses Bildungsangebot entspricht den Vorgaben für die vorbereitende Massnahme für die erweiterte Zielgruppe des SEM. Vorgesehen ist, dass dieses Angebot während der Pilotierungsphase der Umsetzung des verstetigten Bundesprogramms INVOL für die erweiterte Zielgruppe geöffnet wird. Deshalb soll das Bildungsangebot gestützt auf Art. 11 des Bildungsgesetzes vom 1. Juli 2002 (BiG, LS 410.1) für die erweiterte Zielgruppe als Schulversuch unter dem Namen «Öffnung des Angebots START! Berufsbildung für spät Zugewanderte ausserhalb des Asylbereichs» durchgeführt werden. Der Schulversuch ermöglicht es, die Mittel für die Vorbereitung aller spät Zugewanderten auf den Einstieg in die Sekundarstufe II im Kanton Zürich an einem Ort zu bündeln und gleichzeitig auf die bereits gemachten Erfahrungen im Rahmen der IAZH der letzten Jahre aufzubauen. Während der Pilotierungsphase wird die Massnahme evaluiert, um festzustellen, ob sich diese Massnahme bewährt. Sollte dies der Fall sein, ist das schulische Vorbereitungsangebot in den kantonalen gesetzlichen Grundlagen zu verankern (RRB Nr. 1253/2022).

Die vorbereitende Massnahme im Rahmen des Schulversuchs soll so gestaltet sein, dass sie eng mit den weiteren vorgelagerten Massnahmen (Erreichbarkeit und Gewinnung; Beratung und Abklärung) verknüpft ist und sie auch den Anschluss in die INVOL und später in die Berufsbildung inhaltlich und zeitlich gewährleistet. Mit der schulischen Vorberei-

tung sollen schulische Lücken und für den Beginn einer INVOL fehlende Sprachkompetenzen gezielt geschlossen werden. Die Personen aus der erweiterten Zielgruppe sollen ein bestimmtes Sprachniveau erreichen (abhängig vom Berufsfeld, in der Regel mindestens Sprachniveau A2) sowie weitere für den Beginn einer INVOL notwendige Grundkompetenzen erwerben.

Im bedürfnisorientierten, erwachsenengerechten kantonalen Angebot «START! Berufsbildung» an der EB Zürich Kantonale Schule für Berufsbildung können spät zugewanderte Personen flexibel eintreten und sich in individuell nötiger Dauer (längstens ein Jahr) auf den Eintritt in eine INVOL, ein Berufsvorbereitungsjahr oder eine berufliche Grundbildung vorbereiten. Das Angebot orientiert sich an der Grundkompetenzförderung Erwachsener in den Bereichen Sprache, Informations- und Kommunikationstechnologien und Mathematik sowie im Bereich der Arbeits- und Lerntechniken. Teil des Angebots ist zudem ein Modul zum Bildungssystem in der Schweiz und zur Berufswahl.

3. Finanzielles und Programmeingabe

Für die Finanzierung der vom SEM bewilligten vorgelagerten Massnahmen für die erweiterte Zielgruppe in den Schuljahren 2024/2025 bis 2027/2028 setzt der Bund eine Kofinanzierung des Kantons und des Bundes von je 50% voraus. Gemäss Anhang 2 des Rundschreibens Eingabe Verstetigung Integrationsvorlehre (INVOL) vom 28. April 2023 beträgt das jährliche Kostendach für den Bundesbeitrag an den Kanton Zürich Fr. 830821, folglich für die vier Pilotierungsjahre ein Kostendach von gesamthaft Fr. 3 323 284. Dieser Richtwert enthält einen Sockelbeitrag von Fr. 50 000 pro Jahr pro Kanton. Die verbleibenden Mittel wurden anhand der Indikatoren «Ständige ausländische Wohnbevölkerung (18–40 Jahre)» (Faktor 0,5) sowie «Einwanderung im Rahmen des Familiennachzugs» (Faktor 0,5) auf die Richtwerte der Bundesbeiträge verteilt. Der definitive finanzielle Beitrag des Bundes wird im Rahmen eines Subventionsvertrages zwischen dem SEM und dem Kanton auf der Grundlage der Programmeingabe festgelegt. Die paritätische Kofinanzierung der Kantone zur Deckung der Kosten für die vorgelagerten Massnahmen sind gemäss Rundschreiben im Einklang mit dem Regelstrukturansatz aus den ordentlichen kantonalen Mitteln zu finanzieren. Für die vier Pilotierungsjahre von August 2024 bis Juli 2028 muss der Kanton Zürich somit im Falle einer Ausschöpfung des Kostendachs Fr. 3 323 284 finanzieren.

Die Umsetzung des Bundesprogramms Verstetigung INVOL (Umsetzung Motion 21.3964) 2024–2028 setzt die Pilotierung der beschriebenen vorgelagerten Massnahmen für die spät Zugewanderten voraus. Die vorbereitende schulische Massnahme soll in Form eines Schulversuchs

pilotiert werden. Schulversuche gemäss § 11 Abs. 2 BiG sind stets befristet, haben somit Projektcharakter und dienen der Entwicklung und Evaluation der zwingend zu erfüllenden staatlichen Aufgaben bzw. Verwaltungstätigkeiten. Gemäss § 11 Abs. 1 BiG entscheidet der Regierungsrat abschliessend über die Anordnung von Schulversuchen und damit auch über die dafür notwendigen gebundenen Ausgaben im Sinne von § 37 Abs. 2 lit. a des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (LS 611). Die vorliegende Ausgabe für einen Schulversuch im Sinne von § 11 BiG ist wie bei den vergangenen Schulversuchen als gebunden zu bewilligen (vgl. RRB Nrn. 1337/2003, 1039/2010, 1380/2012 und 156/2017).

Für die vorgelagerten Massnahmen für die erweiterte Zielgruppe im Rahmen der Teilnahme des Kantons Zürich am Bundesprogramm Verstärkung INVOL (Umsetzung Motion 21.3964) für die Schuljahre 2024/2025 bis 2027/2028 ist eine einmalige gebundene Ausgabe von Fr. 6646568 brutto zu bewilligen. Die Nettoausgaben für den Kanton Zürich von Fr. 3323284 sind zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 7306, Berufsbildung, in den Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2025–2028 aufzunehmen, wobei höchstens Fr. 280000 der Kosten für August 2024 bis Dezember 2024 zu kompensieren sind. Das vorliegende Vorhaben zielt auf die berufliche Integration spät Zugewanderter. Gelingt diese, entfällt im Sozialhilfereich ein Mehrfaches der hier eingesetzten finanziellen Mittel.

Teil der Programmeingabe ist auch die Weiterführung des Vorlehreangebots INVOL für Flüchtlinge, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige mit Status S sowie für spät Zugewanderte ausserhalb des Asylbereichs bis 2028. Der Finanzierungsanteil des SEM beträgt ab dem Ausbildungsjahr 2024/2025 pauschal Fr. 11000 pro Schulplatz und Jahr. Gegenüber dem Pilotprogramm ist dies eine Reduktion des Bundes um Fr. 2000 pro Schulplatz. Aufgrund der neuen, vorgelagerten Massnahmen wird zudem davon ausgegangen, dass sich die Anzahl INVOL-Lernender tendenziell erhöhen wird. Die dadurch für die Jahre 2025 bis 2028 entstehenden Mehrkosten von rund 0,5 Mio. Franken pro Jahr sind zu kompensieren.

Das MBA ist zu ermächtigen, die Programmeingabe für den Kanton Zürich innert Frist einzureichen. Diese Angaben bzw. das vom SEM bewilligte Budget bilden das Kostendach. Die Berufsbildungsbehörde stellt jährlich eine Abrechnung der tatsächlichen Kosten und stellt diese dem SEM jeweils bis spätestens 15. Oktober zu (erstmalig bis 15. Oktober 2024).

4. Auswirkungen der Umsetzung des verstetigten Bundesprogramms INVOL

Die Umsetzung des Bundesprogramms Verstetigung INVOL (Umsetzung Motion 21.3964) unterstützt das Erreichen des nationalen bildungspolitischen 95%-Ziels (95% der jungen Erwachsenen sollen einen Abschluss der Sekundarstufe II erwerben). Zudem werden damit die Forderungen der (noch hängigen) Motion KR-Nr. 231/2022 betreffend Koordinierte Massnahmen der Berufsvorbereitung für geflüchtete und andere spät zugewanderte junge Menschen erfüllt.

Mit dem Bundesprogramm INVOL (Umsetzung Motion 21.3964) werden die Bundesbeiträge an das duale Vorlehreangebot INVOL und der dazugehörige Abklärungs- und Vermittlungsprozess verstetigt. Dadurch kann auf kantonaler Ebene die Überführung des Pilotprogramms INVOL in ein Regelstrukturangebot realisiert werden. Hierfür ist eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen nötig (RRB Nr. 1253/2022).

Mit dem verstetigten Bundesprogramm INVOL (Umsetzung Motion 21.3964) gibt es zusätzlich eine Pilotierungsphase für die der INVOL vorgelagerten, auf die Brückenangebote vorbereitenden Massnahmen für die erweiterte Zielgruppe. Falls sich der Schulversuch «Öffnung des Angebots START! Berufsbildung für spät Zugewanderte ausserhalb des Asylbereichs» bewährt, soll das schulische, erwachsenengerechte Angebot «START! Berufsbildung» zeitgleich mit dem dualen Vorlehreangebot gesetzlich verankert werden. Die Überführung der Angebote in ein Regelstrukturangebot wird in der Folge innerhalb der Bildungsdirektion (AJB und MBA) Bedarf an personellen Mitteln auslösen. Der tatsächliche Bedarf wird zu einem späteren Zeitpunkt geprüft und gegebenenfalls benötigte Stellen beantragt.

Auf Antrag der Bildungsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Das Mittelschul- und Berufsbildungsamt wird ermächtigt, die Programmeingabe für die Teilnahme des Kantons Zürich am Bundesprogramm Verstetigung INVOL (Umsetzung Motion 21.3964) für die Schuljahre 2024/2025 bis 2027/2028 beim Staatssekretariat für Migration einzureichen.

II. An der EB Kantonale Schule für Berufsbildung wird ab Beginn des Schuljahres 2024/2025 bis zum Ende des Schuljahres 2027/2028 der Schulversuch «Öffnung des Angebots START! Berufsbildung für spät Zugewanderte ausserhalb des Asylbereichs» durchgeführt.

III. Für die vorgelagerten Massnahmen im Rahmen der Teilnahme des Kantons Zürich am Bundesprogramm Verstetigung INVOL (Umsetzung Motion 21.3964) für die Schuljahre 2024/2025 bis 2027/2028 wird eine gebundene Ausgabe von Fr. 6646568 zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 7306, Berufsbildung, bewilligt.

IV. Mitteilung an die Direktion der Justiz und des Innern, die Sicherheitsdirektion und die Bildungsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli