

Einfache Anfrage Surber-St.Gallen vom 5. Oktober 2016

Umgang mit Deutschkursen wirft Fragen auf

Schriftliche Antwort der Regierung vom 22. November 2016

Bettina Surber-St.Gallen erkundigt sich in ihrer Einfachen Anfrage vom 5. Oktober 2016 nach der Anpassung des Finanzierungssystems der Deutschkurse auf das Jahr 2017. Sie möchte wissen, aus welchen Gründen die Anpassung erfolgt, wie die Aufgabenteilung in diesem Bereich ausgestaltet ist und wie die Professionalität des Angebots im neuen System gewährleistet bleibt.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Ausreichende Deutschkenntnisse sind eine Grundvoraussetzung für die Teilhabe der zugezogenen Bevölkerung am hiesigen Gesellschaftsleben und ein Schlüssel für die erfolgreiche berufliche Integration. Aus diesem Grund unterstützen Bund, Kanton und Gemeinden den Spracherwerb von Migrantinnen und Migranten finanziell und in vielfältiger Weise.

Das Migrationsamt schliesst mit allen neueinreisenden, nichtschulpflichtigen Drittstaatsangehörigen, die im Rahmen eines Familiennachzugs in den Kanton St.Gallen einreisen, mit Personen mit vorläufiger Aufnahme sowie mit sogenannten Brückenpersonen (Imame, Priester sowie Lehrerinnen und Lehrer in heimatlicher Sprache und Kultur [HSK]) eine Integrationsvereinbarung ab. Im Zentrum steht der Erwerb der deutschen Sprache. Die Integrationsvereinbarung umfasst die Pflicht zum regelmässigen Besuch der vereinbarten Deutschkurse. Angestrebt wird in der Regel das Sprachniveau A2 bzw. B2 bei Brückenpersonen und Jugendlichen, die kurz vor der Volljährigkeit stehen und nicht mehr eingeschult werden. Die Kosten für den Deutschkurs müssen von den Teilnehmenden – ausgenommen von den vorläufig aufgenommenen Personen – grundsätzlich selber getragen werden. Bei Abschluss des Kurses mit dem in der Integrationsvereinbarung geforderten Zertifikat und weniger als Fr. 80'000.– steuerbarem Erwerbseinkommen wird die Hälfte der Kurskosten vom Migrationsamt zurückerstattet. Spät eingereiste Jugendliche zwischen 15 und 21 Jahren können ihre Sprachkenntnisse zudem in den vom Bildungsdepartement angebotenen Integrationskursen vertiefen. Neben diesen Sprachfördermassnahmen wird der Spracherwerb von zugezogenen Personen mit ungenügenden Sprachkenntnissen auch von den kommunalen Sozialämtern gefördert. Stellensuchende Migrantinnen und Migranten mit ungenügenden Deutschkenntnissen werden zudem von den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) sprachlich gefördert, sofern sie Anspruch auf Taggelder der Arbeitslosenversicherung haben. Dies gilt im Übrigen auch für stellensuchende anerkannte Flüchtlinge oder vorläufig aufgenommene Personen.

Für die soziale und berufliche Integration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen erhält der Kanton vom Bund je Person eine einmalige Integrationspauschale in Höhe von rund 6'000 Franken. Rund 80 Prozent der vom Bund ausgerichteten Integrationspauschalen werden für die Finanzierung von Deutschkursen in den vom Kanton akkreditierten Deutschschulen aufgewendet. Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene können ab dem Jahr 2017 bis zu 400 Lektionen kostenlos besuchen. Sind darüber hinaus Kursbesuche notwendig, entscheidet die Gemeinde im Einzelfall über die Finanzierung.

Für alle übrigen Fremdsprachigen, die insbesondere aufgrund einer Anstellung oder über den Familiennachzug in die Schweiz kommen, verständigten sich Kanton und Gemeinden ab dem Jahr 2014 auf ein kantonales einkommensabhängiges Vergünstigungsmodell für Deutschkurse akkreditierter Schulen. Damit sollte der Anreiz erhöht werden, bei professionellen Kursanbietern

Deutsch zu lernen. Zudem ermöglichte es einen gleichberechtigten Kurszugang und eine grössere Auswahl an Angeboten unabhängig vom Wohnort. Dieser freiwillige Sprachförderbereich unterliegt einem hohen Mengenwachstum. Deshalb zeichnet sich im Jahr 2016 eine Kostenzunahme gegenüber dem Jahr 2014 von rund 20 Prozent ab, wobei die Tendenz weiter steigend ist.

Im schweizweiten Vergleich liegt der Kanton St.Gallen bei der Sprachförderung weit vorne. Er gibt rund 37 Prozent der Integrationsfördergelder von Bund und Kanton für die spezifische Sprachförderung aus. Zum Vergleich: Der deutschschweizerische Durchschnitt liegt bei 34 Prozent, jener der Romandie bei 33 Prozent und in der italienischsprachigen Schweiz werden rund 17 Prozent für die Sprachförderung ausgegeben.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Der Kanton will den Spracherwerb von fremdsprachigen Personen trotz des Ausstiegs der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) aus dem gemeinsam vereinbarten Finanzierungsmodell auch in Zukunft mittels einkommensabhängigen, individuellen Kursvergünstigungen unterstützen. Dazu soll das finanzielle Engagement von ursprünglich 0,8 auf jährlich rund 1,2 Mio. Franken ausgebaut werden. Es handelt sich dabei um eine Umlagerung von Mitteln im Kantonalen Integrationsprogramm aus anderen Förderbereichen. Angesichts der gestiegenen Kosten und des Ausstiegs der VSGP wird es dem Kanton trotz des deutlichen Ausbaus des Mitteleinsatzes nicht möglich sein, die Kursvergünstigungen im bisherigen Umfang aufrechtzuhalten. Per 1. Januar 2017 werden deshalb sowohl die Anzahl der unterstützten Lektionen wie auch die Unterstützungsleistung je Lektion reduziert. Anstelle von 500 Lektionen werden künftig noch 120 Deutschlektionen vergünstigt. Bei den Alphabetisierungskursen geht die Unterstützung von 300 auf 120 Lektionen zurück. Darüber hinausgehend können keine weiteren Kursvergünstigungen mehr beim Kanton beantragt werden. Trotz der Anpassungen wird sich der Kanton auch in Zukunft bei einkommensschwachen Personengruppen, die sonst keine Unterstützungsansprüche haben, mit bis zu 36 Prozent an einer Deutschlektion beteiligen. Dies scheint gerechtfertigt, da die soziale und berufliche Integration damit gestärkt werden kann. Auf die Qualität der angebotenen Lektionen wird die Reduktion der Finanzierung keinen Einfluss haben. Auch beschränken sich die Anpassungen auf den freiwilligen Sprachförderbereich, weshalb anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen nicht betroffen sind.
2. Grundsätzlich ist die Integration von Migrantinnen und Migranten Aufgabe der Gemeinden. Die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und der VSGP im Deutschförderbereich war bis anhin im Rahmen einer jährlichen Leistungsvereinbarung geregelt. In erster Linie stützt sich die Legitimation des Kantons zur Zusammenarbeit mit der VSGP auf Art. 53 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (SR 142.20) über die Förderung der Integration. Darin ist festgehalten, dass u.a. die Behörden des Bundes, der Kantone und die Gemeinden bei der Integration zusammenarbeiten. Die Legitimation der Zusammenarbeit ergibt sich sodann aus dem Rahmencurriculum für die sprachliche Förderung von Migrantinnen und Migranten des Bundes, worin der Bund festhält, dass die Integration der zugezogenen Bevölkerung von gesamtgesellschaftlichem Interesse ist und deshalb die Zusammenarbeit aller Staatsebenen erfordert. Als Interessenvertreterin der St.Galler Gemeinden ist die VSGP in solch übergeordneten Koordinationsfragen eine wichtige Kooperationspartnerin.

Die Zusammenarbeit des Departementes des Innern und der VSGP ab dem Jahr 2014 sollte zudem ermöglichen, dass die vormals sehr heterogene freiwillige Deutschförderung durch die Gemeinden eine gewisse Vereinheitlichung erfährt. Die Fördertätigkeit der Gemeinden ist und bleibt jedoch keine gesetzliche Verpflichtung. Die Zusammenarbeit mit privatrechtlichen Organisationen ist auch in anderen Förderbereichen üblich.

3. Dem Kanton liegt aktuell kein detailliertes Konzept für die Einführung von Quartierschulen in den Gemeinden vor.
4. Von 2009 bis 2013 wurden unter Verwendung von Bundes- und Kantonsmitteln ausgewählte Deutschkurse subventioniert. Mit dem Ziel, noch mehr Personen eine spezifische Sprachförderung zu ermöglichen, erfolgte auf ausdrücklichen Wunsch und unter finanzieller Beteiligung der VSGP per 1. Januar 2014 eine Umstellung des Finanzierungsmodells von einer Objekt- zu einer Subjektfinanzierung. Der Kanton und die VSGP schlossen dafür eine Leistungsvereinbarung ab, nach welcher der Kanton 0,8 und die Gemeinden 1 Mio. Franken für die Deutschförderung einsetzten. Zudem übernahm die VSGP eine Defizitgarantie. Im Jahr 2014 beliefen sich die Ausgaben auf rund 2,3 Mio. Franken, im Jahr 2015 auf rund 2,4 Mio. Franken. Nach Hochrechnungen ist im Jahr 2016 mit Kosten in der Höhe von 2,8 Mio. Franken zu rechnen. Im Jahr 2016 beteiligt sich die VSGP zum letzten Mal mit einem Beitrag von 1,8 Mio. Franken. Die Vergünstigungen von Deutschkursen werden daher noch bis Ende Jahr mit Bundes-, Kantons- und Gemeindemitteln finanziert. Die Beteiligung des Bundes erfolgt im Rahmen des Kantonalen Integrationsprogramms 2014–2017. Die Bundesmittel sind stets an eine gleiche Beteiligung durch den Kanton geknüpft. Der Beitrag setzt sich faktisch somit hälftig aus Kantons- und Bundesmitteln zusammen.

Aufgrund des Rückzugs der VSGP und der laufenden Kostenzunahme im freiwilligen Deutschförderbereich baut der Kanton seine finanzielle Beteiligung per 1. Januar 2017 wie erwähnt auf 1,2 Mio. Franken aus. Dieser Betrag wird ebenfalls je zur Hälfte von Bund und Kanton geleistet werden. Da das Integrationsprogramm und die daraus geleisteten Gelder auf einer Vereinbarung zwischen Bund und Kanton basieren, werden der Bund und der Kanton sich nicht an der Finanzierung der Quartierschulen der Gemeinden beteiligen. Wie die geplanten finanziellen Mittel von 1,2 bis 1,5 Mio. Franken, welche die Gemeinden in die Quartierschulen investieren wollen, im Detail verwendet werden, ist dem Kanton nicht bekannt.

5. Nach Angaben der VSGP soll in den Quartierschulen auf niederschwellige Weise Deutsch gelehrt werden, wobei die Vermittlung der sprachlichen Grundlagen im Vordergrund steht. Deutschlernende sollen dadurch bei Besuch eines Anschlusskurses in einer professionellen Deutschschule schon über mehr Vorkenntnisse verfügen als heute. Da der Unterricht in den Quartierschulen einen anderen Lern- und Lehrfokus besitzt als derjenige professioneller Schulen, ist davon auszugehen, dass er sich teilweise auf andere methodische und didaktische Überlegungen stützt und sich deshalb an anderen Qualitätsmerkmalen orientiert. Der Sprachunterricht soll mit pensionierten Lehrkräften oder im Sprachunterricht versierten Personen betrieben werden. Angesichts der Tatsache, dass das Angebot der Quartierschulen einen freiwilliger Förderbereich darstellt und mit Gemeindemitteln finanziert wird, obliegt dessen Aufsicht und Qualitätssicherung allein der VSGP.
6. Dem Departement des Innern war bekannt, dass das mit dem neuen Modell angestrebte, doch sehr rasch einsetzende Mengenwachstum in den Jahren 2014 und 2015 der VSGP Sorgen bereitet. Deshalb übernimmt der Kanton seit 1. Januar 2016 bereits zusätzliche Finanzierungsanteile. Das Departement des Innern erfuhr erstmals im Mai 2016 von den grundlegenden Änderungsabsichten seitens VSGP. Ende August erfolgte sodann der VSGP-Vorstandsbeschluss zum kompletten Rückzug der VSGP per 2017. Das Departement des Innern hat in den Verhandlungen mit der VSGP zum Beitragsjahr 2016 und 2017 ausdrücklich auf die mit einem Rückzug verbundenen Konsequenzen hingewiesen und eine Übergangslösung angestrebt. Der Kanton ist sich demgemäss bewusst, dass die konzeptionelle Neuausrichtung im Deutschförderbereich und die damit verbundenen Modifikationen des Finanzierungssystems sehr kurzfristig erfolgen und nicht ohne Konsequenzen für die anbietenden Schulen und insbesondere die Deutschlernenden bleiben, die mehr Eigenmittel einsetzen müssen. Er ist bestrebt, gemeinsam mit den Schulen eine gangbare Lösung zu finden. Auch

deshalb erfolgt die Umstellung des Finanzierungssystems in zwei Schritten. Die Zahl der finanziell unterstützten Lektionen wird per 1. Januar 2017 von total 800 auf 240 reduziert (je höchstens 120 Lektionen Alphabetisierung und Deutschförderung). Die Reduktion der Vergünstigungen nach Einkommensklassen erfolgt hingegen erst per 1. Juli 2017.

7. Es existieren nach Aussage der VSGP schon heute niederschwellige Deutschförderangebote in den Gemeinden. Für den Fall, dass keine weiteren Quartierschulen rechtzeitig zum Systemwechsel aufgebaut sind, ist aktuell keine Übergangsförderung vorgesehen.