



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

08.5208.02

ED/P085208
Basel, 24. Dezember 2008

Regierungsratsbeschluss
vom 23. Dezember 2008

Motion Sibel Arslan und Konsorten betreffend Bildungsbeiträge für Personen ohne obligatorische Schul- und Berufsbildung

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 15. Oktober 2008 die nachstehende Motion Sibel Arslan und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme unterbreitet:

„Die mangelnde (Grund-) Ausbildung und Erwerbslosigkeit respektive problematische Integration in den ersten Arbeitsmarkt und die unterdurchschnittlichen Einkommen hängen oft zusammen. Dies ist auch vielfach nachgewiesen. Menschen, welche, wenn überhaupt, nur die obligatorische Schule abgeschlossen haben und meist auch über ein geringes Einkommen verfügen, nehmen viel weniger an (beruflichen) Weiterbildungen teil als höher Qualifizierte. Dies führt dazu, dass die bestehenden sozioökonomische Ungleichheiten weiter verstärkt werden.

Eine Verbesserung der Grundkompetenzen bei Erwachsenen würde sich für die Gesellschaft auszahlen. Sie kann eine ungenügende Grundbildung ausgleichen und den Erwerb von Qualifikationen ermöglichen, die vom Arbeitsmarkt gefordert werden. Dies dient sowohl der Selbstverwirklichung der Betroffenen als auch dem Bildungsstandort Schweiz. Erwerbstätige in Tieflohnbranchen, bildungsferne und einkommensschwache Personen sollten durch die Einführung von Bildungsbeiträgen zur Teilnahme an Weiterbildungsangeboten motiviert werden. Dadurch können sie ihren Wissensstand erweitern, werden befähigt, selbstverantwortlich lebenslanges Lernen zu planen und weitere Berufsperspektiven zu erschliessen. Diverse nationale (z.B. im Rahmen der Arbeitskräfteerhebung SAKE) sowie internationale Studien belegen, dass sich das Risiko der Erwerbslosigkeit mit zunehmendem Bildungsstand verringert. Menschen mit hohem Bildungsgrad profitieren bereits von staatlichen Unterstützungsleistungen. Es entspricht demnach einer Frage gesellschaftlicher Gerechtigkeit, dass auch Personen mit geringer Grundbildung und tiefem Einkommen von Staat einen Beitrag zur persönlichen Weiterbildung erhalten. Denn gerade in Niedriglohnsektoren gibt es wenige konkrete Weiterbildungsmöglichkeiten und Unterstützungsangebote. Man spricht dabei von der sogenannten „Low-Skill / Bad-Job-Trap“. Dass kaum mehr von abgeschlossenen Ausbildungsprozessen ausgegangen werden kann, zeigen auch die gesellschaftlichen Entwicklungen. Auf kantonaler sowie nationaler Ebene geht es vielmehr darum, sinnvolle, koordinierte und nachhaltige Konzepte zum lebenslangen Lernen für alle zu erarbeiten, besonders mit gezielten Massnahmen zur Einbindung wenig Qualifizierter. In mehreren Schweizer Städten, wie z. B. Genf, Zürich und Appenzell werden solche Massnahmen bereits erfolgreich umgesetzt.

Chancengleiche und fundierte Gesellschaftspartizipationen können nur durch gerechte Bildungspartizipation erfolgen.

Deshalb bitten die Unterzeichnenden den Regierungsrat Bildungsbeiträge zur Förderung von Personen ohne obligatorische Schul- und Berufsbildung an Weiterbildungsangebote einzuführen beziehungsweise eine entsprechende gesetzliche Grundlage auszuarbeiten und somit - insbesondere, finanziell - einen chancengleichen Zugang für alle zur Ressource „Bildung“ zu schaffen. Personen, welche seit mindestens drei Jahren im Kanton Basel-Stadt wohnen, welche über einen geringen Bildungsgrad verfügen und deren Bruttoeinkommen einen bestimmten Betrag nicht übersteigt, sollen Anspruch auf einen Bildungsbeitrag erhalten.

Sibel Arslan, Heidi Mück, Maria Berger-Coenen, Erika Paneth, Markus Benz, Elisabeth Ackermann, Dieter Stohrer, Mirjam Ballmer, Arthur Marti, Remo Gallacchi, Jürg Meyer, Gülsen Oeztürk“

Wir nehmen zu dieser Motion Stellung wie folgt:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

Die vorliegende Motion strebt die Schaffung von Gesetzesbestimmungen an. Sie bezieht sich damit nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder auf den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich (§ 42 Abs. 2 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 29. Juni 2006) (152.100).

Heute werden Bildungsbeiträge nur an Personen ausgerichtet, die bestimmte im Gesetz betreffend Ausbildungsbeiträge vom 12. Oktober 1969 (491.100) aufgeführte Voraussetzungen erfüllen. Dazu gehört etwa gemäss § 8 dieses Gesetzes, dass die Bewerberin oder der Bewerber oder ihre oder seine Eltern in Einkommens- und Vermögensverhältnissen leben, unter denen ihnen nicht zugemutet werden kann, allein für die Aus- oder Weiterbildung der Bewerberin oder des Bewerbers aufzukommen.

Die Motion will den Kreis der anspruchsberechtigten Personen erweitern auf Personen, die seit mindestens drei Jahren im Kanton Basel-Stadt wohnen, über einen geringen Bildungsgrad verfügen und deren Bruttoeinkommen einen bestimmten Betrag nicht übersteigt. Höherrangige Bestimmungen stehen einem Gesetz mit einem solchen Inhalt nicht entgegen.

Bereits jetzt ist jedoch darauf aufmerksam zu machen, dass bei der genauen Formulierung der Voraussetzungen genau definiert werden muss, was unter „in Basel wohnen“ und unter einem „geringen Bildungsgrad“ zu verstehen ist. Weiter ist zu beachten, dass aus rechtssystematischen Gründen nicht nur die Einkommensverhältnisse (Bruttoeinkommen), sondern wie im Gesetz betreffend Ausbildungsbeiträge auch die Vermögensverhältnisse zu berücksichtigen sind, und dass die Festlegung der genauen Beträge des Bruttoeinkommens und des Vermögens eine politische und keine rechtliche Frage ist und einer Indexierung nichts im Wege steht.

Die vorliegende Motion ist rechtlich zulässig.

2. Zum Inhalt der Motion

Der Regierungsrat teilt die Ansicht, dass Personen ohne obligatorische Schulbildung und ohne Berufsbildung beim Nachholen dieser Bildungsabschlüsse gefördert werden müssen. Die geschilderte Problemlage ist seit längerem bekannt und der Handlungsbedarf anerkannt. Deshalb bestehen sowohl auf Bundesebene als auch beim Kanton die gesetzlichen Grundlagen, die organisatorischen und finanziellen Voraussetzungen, um Fördermassnahmen umzusetzen. Der Regierungsrat stützt sich dabei auf seinen Beschluss vom 20. August 2002 (Nr. 02/27/28) betreffend Leitbild und Handlungskonzept für die Erwachsenenbildung in Basel-Stadt sowie auf die Empfehlungen der Plenarversammlung der EDK vom 20. Februar 2003 betreffend die Weiterbildung von Erwachsenen. In beiden Beschlüssen steht die Förderung der Nachholbildung von Erwachsenen im Fokus. Das Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002, in Kraft seit 2004, sowie das kantonale Gesetz über die Berufsbildung vom 12. September 2007 bilden die Grundlage für die Umsetzung und Finanzierung der Fördermassnahmen. Für Anschubfinanzierungen von Projekten stehen zusätzlich Beiträge aus dem kantonalen Fonds zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zur Verfügung.

Ein Angebot für Erwachsene, den Schulabschluss nachzuholen, gibt es im Kanton Basel-Stadt seit dem Schuljahr 2003/04. Die Möglichkeit, den Berufsabschluss nachzuholen, hat es auf der Grundlage des Bundesgesetzes über die Berufsbildung (BBG) schon immer gegeben. Die entsprechenden Angebote in diversen Berufsfeldern bestehen in Basel-Stadt zum Teil schon seit langem.

Zum Nachholen des Schulabschlusses

Mit dem an der Allgemeinen Gewerbeschule Basel AGS geführten Lehrgang "Link zum Beruf" bietet der Kanton seit dem Schuljahr 2003/04 Erwachsenen ohne ausreichende obligatorische Schulbildung einen Kurs zum Nachholen des Volksschulabschlusses an. Er dauert ein Jahr, umfasst 17 Lektionen pro Woche in den Fächern Deutsch, Mathematik, Französisch, Englisch (nur E-Niveau), MGU inklusive Beratung und Coaching. Der Lehrgang wird in zwei Leistungsniveaus angeboten und endet mit einer Abschlussprüfung in Deutsch, Fremdsprache und Mathematik. Die Prüfung kann auch ohne vorgängigen Besuch des Lehrgangs absolviert werden. Das Zertifikat bescheinigt, dass die Lernziele entsprechend denjenigen des Abschlusses der obligatorischen Schule (9. Schuljahr, Sekundarstufe 1) erreicht worden sind. Der Lehrgang 2007/08 wurde von 19 Personen erfolgreich abgeschlossen, drei bestanden die Schlussprüfung nicht. Der Lehrgang, welcher eine parallele Erwerbstätigkeit bis zu 60% zulässt, stösst auf reges Interesse (für 2008/09 hatten sich 53 Personen angemeldet), jährlich werden ca. 32 Personen aufgenommen. Etwa die Hälfte der Teilnehmenden sind Migrantinnen und Migranten. Die Kosten für die Teilnehmenden belaufen sich auf CHF 1'000 (CHF 500 pro Semester) zuzüglich Lehrmittel ca. CHF 300. In Härtefällen wird das Schulgeld vom Kanton übernommen. Der Nettoaufwand für einen Lehrgang beläuft sich auf rund CHF 230'000, welcher auf die beiden Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft verteilt wird.

Zum Nachholen des Berufsabschlusses

Voraussetzung zur Erlangung eines Berufsabschlusses (Sekundarstufe 2) ist ein erfolgreich bestandener Schulabschluss auf Sekundarstufe 1. Schon auf der Grundlage des BBG vom 19. April 1978 (Art. 41) bestand für das kantonale Berufsbildungsamt die Möglichkeit, Erwachsene den Berufsabschluss nachholen zu lassen, ohne dass diese eine Berufslehre absolvieren mussten. Sie konnten sich zur Lehrabschlussprüfung anmelden, wenn sie mindestens anderthalbmal so lang im Beruf gearbeitet hatten, als die vorgeschriebene Lehrzeit be-

trug. Sie mussten sich ausserdem darüber ausweisen, dass sie den beruflichen Unterricht besucht oder die Berufskennnisse auf andere Weise erworben hatten. Entsprechende zum Teil modularisierte Vorbereitungskurse wurden schon damals von den Berufsfachschulen angeboten. Die Kosten trugen die Teilnehmenden.

Mit dem neuen BBG vom 13. Dezember 2002 besteht diese Möglichkeit weiterhin (Art. 34 BBG, Berufsbildungsverordnung BBV Art. 32). Neu ist die erforderliche Dauer der beruflichen Praxis auf fünf Jahre fixiert. Zurzeit wird dieser Weg der Nachqualifizierung im Kanton Basel-Stadt von 229 Personen, vorwiegend Frauen, genutzt (davon 92 mit Ziel Fachangestellte Gesundheit, 51 Kauffrau/Kaufmann, 18 Koch/Köchin). Es wird vor allem in den Berufsfeldern Gesundheit und Betreuung mit wachsenden Teilnehmerinnenzahlen gerechnet.

Das neue BBG hat zudem einen neuen Weg geschaffen, auf dem ein eidgenössisch anerkannter Berufsabschluss (Berufsattest oder Fähigkeitszeugnis) sogar ohne Prüfung erlangt werden kann. Die Teilnehmenden durchlaufen ein anderes vom Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) anerkanntes Qualifikationsverfahren. Als solche gelten Verfahren, die in der Regel nicht in Bildungserlassen festgelegt, aber geeignet sind, die erforderlichen Qualifikationen festzustellen (Art. 31 BBV). Solche Verfahren umfassen den Nachweis und die Validierung von informell erworbener beruflicher Praxiserfahrung und die Anerkennung ausserhalb üblicher Bildungsgänge erworbener fachlicher oder allgemeiner Bildung. Im Rahmen des Projekts Bildungsraum Nordwestschweiz haben die Berufsbildungsämter der vier Kantone Aargau, Solothurn, Basel-Landschaft und Basel-Stadt im Sommer 2008 ein gemeinsames Projekt Nachholbildung gestartet, in dessen Rahmen, abgestützt auf die Leitlinien des BBT, solche alternative Verfahren in Zusammenarbeit mit den jeweils zuständigen Berufsverbänden bedarfsgerecht aufgebaut werden.

Das kantonale Gesetz über die Berufsbildung (420.200) sieht ausdrücklich die Förderung der Nachholbildung vor (Art. 41). Der Kanton Basel-Stadt wie auch die drei anderen Kantone der Nordwestschweiz folgen dabei den Richtlinien der Schweizerischen Berufsämter-Konferenz SBBK (Fachgremium der EDK) vom 21. August 2007, welche in der Frage der Finanzierung die berufliche Nachholbildung von Erwachsenen der beruflichen Grundbildung von Jugendlichen mit Lehrvertrag gleichstellt. Das heisst, für die Teilnehmenden ist das Nachholen eines Berufsabschlusses, ob nach Artikel 32 oder Artikel 31 BBV, kostenlos. Der unentgeltliche Besuch eines Kurses zur Vorbereitung auf einen Berufsabschluss ist in §1 der Kursgeldverordnung für kantonale Berufsfachschulen vom 5. August 2008 festgehalten. Die Kosten für die Prüfung oder für andere Qualifikationsverfahren werden gleich wie die Kosten der Lehrabschlussprüfungen vom Kanton getragen.

Zu den Ausbildungsbeiträgen (Stipendien)

Die Ausbildungsförderung ist primär ein bildungspolitisches Instrumentarium zur Verbesserung der Chancengleichheit und zur Verringerung der sozialen Ungleichheit im Bildungswesen. Sie dient der generellen Nachwuchsförderung sowie der optimalen Nutzung des Bildungspotenzials unserer Gesellschaft. Damit unterscheidet sich die Ausbildungsförderung von bedarfsabhängigen Sozialleistungen. Deshalb kann die Nachfrage nach Ausbildungsbeiträgen auch trotz guter Konjunkturlage und sogar bei abnehmender Arbeitslosigkeit wachsen.

Das kantonale Gesetz über die Berufsbildung (420.200) sieht ausdrücklich die Gewährung von Ausbildungsbeiträgen für die Nachholbildung vor (Art. 44). Die Sonderaktion des Amts für Ausbildungsbeiträge im Jahr 2006 alle Lehrbetriebe von Basel-Stadt sowie alle Lernende direkt anzuschreiben und aktiv über die Stipendienvergabe zu orientieren hat sich stark aus-

gewirkt und hat 2007 Mehrausgaben in der Grössenordnung von CHF 0,4 Mio. ausgelöst. Damit bezogen zirka 30% aller Personen in einer beruflichen Grundbildung mit Wohnsitz im Kanton Basel-Stadt ein Stipendium, was im interkantonalen Vergleich einer sehr hohen Quote entspricht. Gleichzeitig blieb 2007 dem Kanton eine hohe Sozialhilfequote erhalten, was in der Folge auch im Stipendienwesen erhebliche Mehrkosten generiert. Neben jungen Erwachsenen in Ausbildung, die von der Sozialhilfe konsequent zur Abklärung eines Stipendienanspruchs angehalten werden, kommen oft auch langjährige Sozialhilfeabhängige in den Genuss von Stipendien für ein plausibles Aus- oder Weiterbildungsprojekt, das mittelfristig die Chance einer Ablösung von der Sozialhilfe bietet.

Die Zahl der bewilligten Stipendien erreichte im Jahr 2007 mit 2'048 Personen (2006: 1'988) erneut einen historischen Höchststand. 1'223 Stipendien wurden Erwachsenen im Alter ab 20 Jahren gewährt, davon 383 oder 31% an solche, die eine berufliche Grundbildung absolvierten. Das ist landesweit ein Spitzenwert. Die folgende Tabelle gibt Auskunft über die Gewährung von Stipendien an Erwachsene nach Altersklassen und Herkunft, die eine berufliche Grundbildung (GB) absolvieren.

Kanton Basel-Stadt: Stipendienbezüger/innen nach Kategorie und Altersklassen 2007

Kategorie	Stipendienbezüger/innen total	20-24 Jährige	25-29 Jährige	> 29 Jährige
Total	2'048	629	369	225
Berufl. GB ¹⁾	713	295	56	32
Schweizer total	1'347	419	288	170
Berufl. GB ¹⁾	429	170	44	27
Ausländer total	701	210	81	55
Berufl. GB ¹⁾	284	125	12	5

1) Inklusive GB in Vollzeit-Berufsfachschulen

Quelle: Amt für Ausbildungsbeiträge

Zur Förderung der Weiterbildung von Arbeitslosen (Beiträge nach AVIG)

Ist eine Person arbeitslos, so werden von der Arbeitslosenversicherung erhebliche Mittel für Weiterbildungen vor allem von gering Qualifizierten eingesetzt. Im Kanton Basel-Stadt sind dies zurzeit rund CHF 15 Millionen pro Jahr. In der Regel sind es eher kurze Weiterbildungen mit einer Dauer von bis zu 6 Monaten. Es gäbe auch die Möglichkeit, eine 3-jährige Lehre zu finanzieren (durch Lohnzuschüsse für die betreffende Person). Von dieser Möglichkeit machen aber weniger als 10 Personen pro Jahr Gebrauch.

Zu anderen Formen von Bildungsbeiträgen (Bildungsgutscheine)

In der Motion wird Bezug genommen auf Fördermassnahmen in anderen Städten wie zum Beispiel in Genf. Der Kanton Genf kennt seit dem Jahr 2001 das nachfrageorientierte Instrument der 'Weiterbildungsgutscheine'. An Erwachsene mit einem tiefen bis mittleren Jahreseinkommen wird ein 'chèque annuel de formation' (CAF) im Wert von maximal CHF 750 abgegeben, der für eine anerkannte Weiterbildung von beruflichem Nutzen im Umfang von mindestens 40 Stunden eingesetzt werden kann. Es sollen dadurch möglichst viele Menschen zur Verbesserung ihrer beruflichen Grundkenntnisse oder zur Aneignung neuer Qualifikationen angeregt und der Zugang zur Weiterbildung für wenig Qualifizierte erleichtert werden.

2006 liess der Kanton Genf die Wirkung des Instruments evaluieren. Dabei zeigte sich, dass die Bildungsgutscheine zwar in steigendem Mass in Anspruch genommen werden (2005 ha-

ben 5'850 Personen 8'027 Gutscheine bezogen), aber vor allem von Personen mit einem guten Ausbildungsniveau im Alter von unter 45 Jahren. Für weniger gut qualifizierte Personen und solche im Alter von über 45 Jahren wirkten sie hingegen nicht im erwarteten Mass als Anreiz. Es bestätigt sich einmal mehr die bekannte Tatsache, dass sich die von der Motionärin angepeilte Zielgruppe mit einer Einzelmassnahme nicht erreichen lässt.

Zur Förderung des Angebots an Deutschkursen

Oftmals stehen mangelnde Kenntnisse der deutschen Sprache einer beruflichen Nachhol- oder Weiterbildung entgegen. Das kantonale Gesetz über die Integration der Migrationsbevölkerung (Integrationsgesetz) vom 18. April 2007 beauftragt den Kanton mit der Sicherstellung einer bedarfsgerechten Vielfalt an Sprach- und Integrationskursen (§5). Im Rahmen der Umsetzung des erwähnten Leitbildes und Handlungskonzepts des Regierungsrats für die Erwachsenenbildung fördert der Kanton das Deutsch- und Integrationskursangebot schon seit längerem. Im Zusammenhang mit der Verwaltungsreform und der Reorganisation des ED konnte 2008 im Amt für Berufsbildung und Berufsberatung die Fachstelle Erwachsenenbildung eingerichtet werden. Sie ist mit der Umsetzung von §5 des Integrationsgesetzes betraut. In Basel-Stadt gibt es bereits zahlreiche subventionierte Deutschkurse verschiedener Art, die ein unterschiedliches Zielpublikum ansprechen, so auch Mütter mit Kleinkindern. Die Subventionierung solcher Kurse schliesst einen Beitrag an Kinderbetreuungsangebote mit ein. Die Aufgaben der Fachstelle sind im Wesentlichen die Koordination der Kursangebote, die Betreuung der Subventionsverhältnisse, die Sicherstellung der Qualitätsentwicklung sowie der Information und Beratung. Für letzteres besteht ein Vertrag mit der GGG Ausländerberatung. Im Jahr 2007 haben 751 Personen einen Deutschkurs besucht (2006: 709 Personen), und es wurden Förderbeiträge in der Höhe von CHF 304'000 an Kursveranstalter ausgerichtet (2006: CHF 304'000).

3. Schlussfolgerungen

Die Motion macht in vielem richtige Einschätzungen: So ist namentlich die Gefahr, von Arbeitslosigkeit betroffen zu sein, für Ungelernte ein Mehrfaches grösser als bei Personen mit einem Berufs- oder Hochschulabschluss. Trotzdem stösst die Motion ins Leere sei es, dass sie offene Türen einrennt oder sei es, dass sie im Bereich der Weiterbildung Massnahmen vorschlägt, die für die Zielgruppe nicht die erwünschte Wirkung zeigen.

Zum Nachholen des Schulabschlusses bietet der Kanton mit dem an der AGS geführten Bildungsgang "Link zum Beruf" Erwachsenen ohne ausreichende obligatorische Schulbildung einen Ausbildungsgang zum Nachholen des Volksschulabschlusses an. In Härtefällen wird das Schulgeld vom Kanton übernommen.

Zum Nachholen eines eidgenössisch anerkannten Berufsabschlusses bietet das neue Bundesgesetz über die Berufsbildung Erwachsenen unkonventionelle Möglichkeiten. Die kantonale Gesetzgebung sieht ausdrücklich die Förderung des Nachholens der beruflichen Grundbildung vor. Entsprechend ist die Stipendienpraxis des Kantons. Neu ist das Erlangen der Abschlüsse der beruflichen Grundbildung in jedem Fall kostenlos – unabhängig vom Alter.

Für das Nachholen des Schulabschlusses und der beruflichen Grundbildung ist das Anliegen der Motionärin in vollem Umfang erfüllt: Es gibt die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen des Bundes und des Kantons und es gibt eine entsprechende Praxis und damit auch die nötigen finanziellen Ressourcen.

Im Bereich der Weiterbildung ist aus Sicht des Regierungsrats eine generelle Verteilung von Bildungsgutscheinen an Personen mit tiefem Einkommen nicht effizient. Viel eher sollen die begrenzten Mittel bedarfsgerecht und zielgerichtet für massgeschneiderte Lösungen eingesetzt werden. Dazu bietet die langjährige und erfolgreiche Praxis des Amts für Ausbildungsbeiträge Gewähr.

4. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir Ihnen, die Motion Sibel Arslan und Konsorten betreffend Bildungsbeiträge für Personen ohne obligatorische Schul- und Berufsbildung dem Regierungsrat nicht zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Dr. Robert Heuss
Staatschreiber