

Vorlage Stadtparlament

Datum	16. Mai 2017
Beschluss Nr.	506
Aktenplan	152.15.12 Stadtparlament; Interpellationen

Interpellation Vica Mitrovic, Jeyakumar Thurairajah, Andrea Hornstein: „Neue Förderbeiträge Deutschkurse Stadt St.Gallen“; schriftlich

Vica Mitrovic, Jeyakumar Thurairajah, Andrea Hornstein sowie 37 mitunterzeichnende Mitglieder des Stadtparlaments reichten am 2. November 2016 die beiliegende Interpellation „Neue Förderbeiträge Deutschkurse Stadt St.Gallen“ ein.

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

1 Ausgangslage

Gemäss Art. 53 Abs. 3 des Ausländergesetzes¹ fördern Bund, Kanton und Gemeinden den Spracherwerb. Mit dieser Bestimmung misst der Gesetzgeber dem Spracherwerb einen hohen Stellenwert hinsichtlich einer erfolgreichen beruflichen und sozialen Integration bei. Der Fokus auf die Sprachförderung schlägt sich in den Programmen der nationalen Integrationsförderung des Staatssekretariats für Migration (SEM) nieder. Diese werden im Rahmen kantonaler Integrationsprogramme weiter konkretisiert und vom Bund mitfinanziert. In den vergangenen vier Jahren wurden im Kanton St.Gallen zwei Systemwechsel in der Sprachförderung vollzogen. Der erste Systemwechsel erfolgte per Januar 2014. Er zielte auf die Verstärkung der Nachfrage und die Intensivierung der Sprachförderung ab und wurde mit zusätzlichen Mitteln der Vereinigung der St.Galler Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten (VSGP) realisiert. Er beinhaltete auch den Wechsel von der Objekt- zur Subjektfinanzierung.

Bis 31. Dezember 2016 und mit einer Übergangsfrist bis Juni 2017 gewährten der Kanton und die St.Galler Gemeinden, vertreten durch VSGP, eine finanzielle Unterstützung beim Besuch eines Alphabetisierungskurses oder eines Deutschkurses bis Niveau B1. Die Vergünstigungen waren subjektorientiert, d.h. sie richteten sich an die Sprachlernenden, und sie wurden einkommensabhängig direkt an den Kurskosten in Abzug gebracht.

Der zweite Systemwechsel erfolgte nach längerem Aushandlungsprozess zwischen Kanton und VSGP per Anfang resp. Mitte 2017. Ende September 2016 informierte der Kanton St.Gallen, dass sich die VSGP ab 2017 nicht mehr am gemeinsam vereinbarten Finanzierungsmodell beteiligt und sich damit aus dem Sprachfördersystem zurückzieht. Mit den frei werdenden Mitteln aus der bisherigen Subjektfinanzierung für Diplomsprachkurse will die VSGP stattdessen in den Gemeinden lokale

¹ Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005 („Ausländergesetz“, SR 142.20; abgekürzt AuG). Die Bestimmung von Art. 53 Abs. 3 AuG betrifft die Förderung der Integration: „Sie [Bund, Kantone und Gemeinden] fördern insbesondere den Spracherwerb, das berufliche Fortkommen, die Gesundheitsvorsorge sowie Bestrebungen, welche das gegenseitige Verständnis zwischen der schweizerischen und der ausländischen Bevölkerung und das Zusammenleben erleichtern.“

Deutschlernangebote als Quartier- und Starterkurse (Gemeindekurse) aufbauen, an denen Flüchtlinge und Asylsuchende sowie zugezogene Personen teilnehmen können. Als Unterrichtende sollen Freiwillige gewonnen werden, etwa pensionierte Lehrerinnen und Lehrer, die für einen Obolus arbeiten. Der Kanton St.Gallen hält zwar an der Förderung der professionellen, überregional tätigen Sprachschulen fest und wird die entsprechenden Kurse, die mit verlässlichem Nachweis der Sprachkompetenzen besucht werden können, weiterhin mitfinanzieren. Allerdings kann er die Mittel, die infolge des Ausstiegs der VSGP wegfallen, nur teilweise kompensieren. Personen, die einen Deutschkurs an einer akkreditierten Schule absolvieren, müssen deutlich mehr Eigenmittel beisteuern, denn seit Anfang 2017 werden nicht mehr 500, sondern nur noch 120 Lektionen mitfinanziert. Ausserdem wurde der maximale Beitrag pro Lektion von CHF 10 auf CHF 5 halbiert (vgl. Tabelle 1 und Beispiel in Fussnote 2).²

Tarifstufe	Steuerbares Einkommen Einzelperson	Steuerbares Einkommen Ehepaar/Familie	Vergünstigung Deutsch durch Bund/Kanton in CHF		Eigenleistung pro Lektion in CHF	Prozentuale Vergünstigung Deutsch durch Bund/Kanton
			bisher	neu		
1	bis 35'000	bis 50'000	10	5	9 bis 13	bis zu 36 %
2	35'001 – 45'000	50'001 – 60'000	7	2	12 bis 16	bis zu 14 %
3	45'000 – 55'000	60'001 – 70'000	4	keine	14 bis 18	keine

Tabelle 1: Tarifmodell des Kantons St.Gallen für Deutschkursvergünstigungen ab 1. Juli 2017³

Aus Sicht der Sprachschulen erfolgte die konzeptionelle Neuausrichtung im Deutschförderbereich und die damit verbundene Anpassung des Finanzierungssystems sehr kurzfristig und dürfte nicht ohne Konsequenzen für die Schulen und insbesondere die Deutschlernenden bleiben.⁴

Die Entscheide von VSGP und Kanton stehen nach Auffassung des Stadtrats im Widerspruch zu dem beim Systemwechsel im Jahre 2014 formulierten Integrationsziel, die Sprachförderung möglichst breit voranzutreiben, um die vom Gesetzgeber erwarteten minimalen Anforderungen im Zusammenhang mit Integrationsvereinbarung, Niederlassung, Einbürgerung und nicht zuletzt bei der Arbeitsintegration und der Stellensuche zu erfüllen.

2 Beantwortung der Fragen

Frage 1:

Wie gedenkt der Stadtrat die gesetzten Integrationsziele und Verpflichtungen bei der Sprachförderung (Integrationsvereinbarung, Anforderungen für Niederlassung, Einbürgerung und Stellensuche mind. Niveau A2 – B2) mit diesen massiven Einschränkungen zu erfüllen?

Die integrationspolitischen Ziele der Stadt St.Gallen bleiben unabhängig vom Entscheid der VSGP bestehen. Bereits im städtischen Integrationskonzept von 2012⁵, und somit noch vor der Umstellung

² Beispiel: Eine Familie mit steuerbarem Einkommen unter CHF 50'000 kommt in die Tarifstufe 1 und erhält ab 1. Juli 2017 nur noch CHF 5 Vergünstigung pro Lektion statt wie vorher CHF 10. Dies entspricht einer Eigenleistung von CHF 9 bis CHF 13 pro Lektion (je nach Lektionenansatz der Schule) und einer Vergünstigung von maximal 36 %.

³ Gilt nicht für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene.

⁴ Vgl. dazu die schriftliche Antwort der Regierung vom 22. November 2016 (Geschäft Nr. 61.16.37) auf die Einfache Anfrage Surber-St.Gallen vom 5. Oktober 2016, Umgang mit Deutschkursen wirft Fragen auf, S. 2, Ziff. 1 und S. 3 f., Ziff. 6.

auf das bis Ende 2016 geltende Sprachlern-Fördersystem, ist die Sprache als erstes Handlungsfeld aufgeführt. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass insbesondere schwer erreichbare Zielgruppen (z.B. Mütter mit Kindern, sozial benachteiligte Familien, Schichtarbeitende sowie bildungsferne oder ältere Menschen), die nicht an kommerziellen Sprachschulangeboten teilnehmen können, im Spracherwerb unterstützt werden sollen. Der Stadtrat hält an dieser Beurteilung fest bzw. ist bereit, wenn nötig in vergleichbarem Umfang wie vor dem ersten Systemwechsel per 2014 in entsprechende städtische Fördermassnahmen zu investieren.

Frage 2:

Ist sich der Stadtrat bewusst, dass von diesen Einschränkungen insbesondere einkommensschwache, bildungsferne und am Anfang der Integration stehende Migrantinnen und Migranten besonders betroffen sind?

Der erneute Systemwechsel nach nur drei Jahren wird mit der über die Erwartungen hinaus gestiegenen Nachfrage nach Diplomkursen seit der Einführung der Subjektfinanzierung und den damit verbundenen hohen zukünftigen Kosten begründet, die von Kanton und Gemeinden gemeinsam getragen werden sollen. Argumentiert wurde auch mit den wachsenden Flüchtlings- und Asylzahlen und den damit einhergehenden zusätzlichen Kosten für die Gemeinden. Es ist davon auszugehen, dass sich unter dem neuen System einkommensschwache Personen Diplomsprachkurse nicht mehr leisten können.

An dieser Stelle ist auf die unterschiedliche Sprachförderung bei Flüchtlingen und Asylsuchenden einerseits und Migrantinnen und Migranten ohne Fluchtgeschichte andererseits hinzuweisen:

- Sobald Flüchtlinge oder vorläufig Aufgenommene den Gemeinden zugeteilt werden, sind letztere für die Integrations- und Sprachförderung zuständig. Neben einer Grundpauschale erhält die Gemeinde vom Bund eine einmalige individuelle Integrationspauschale von CHF 6'000 pro Flüchtling bzw. asylsuchende Person für die Integrations- und Sprachförderung im Umfang von 400 Lektionen.⁶
- Ganz anders liegt der Fall bei Migrantinnen und Migranten ohne Fluchtgeschichte und bei Flüchtlingen, die nicht mehr von der Integrationspauschale profitieren können und nicht von der Sozialhilfe unterstützt werden. Wie bereits erwähnt wurde die Sprachförderung für diese Menschen per Januar 2017 faktisch um drei Viertel auf 120 Lektionen heruntergefahren und der bisherige Beitrag pro Lektion von maximal CHF 10 auf neu maximal von CHF 5 pro Lektion halbiert. Für eine sprachlernende Person in Tarifstufe 1 bedeutet dies in der Summe eine Reduktion der Beihilfe von CHF 5'000 auf CHF 600, also eine Kürzung um 88 Prozent. Angesichts der Tatsache, dass 95 Prozent der Migrationsbevölkerung keine Flüchtlinge sind, trifft der Systemwechsel diese Gruppe am härtesten.

Mit den neuen ehrenamtlichen Gemeindekursen will die VSGP Möglichkeiten und Anreize für eine frühe soziale Integration und Sprachförderung in den Gemeinden schaffen. Für die Stadt St.Gallen führt dies jedoch kaum zu einer Verbesserung, zumal das neue System im städtischen Umfeld keinen Anreizcharakter aufweist, da die Sozialen Dienste St.Gallen (SDS) die ihnen zugeteilten Flüchtlinge weiterhin gemäss bewährter Praxis frühzeitig in bedarfsgerechte Sprachkurse anerkannter Sprachschulen vermitteln. Zudem verfügt die Stadt St.Gallen bereits seit Jahren über ein bewährtes Angebot professioneller, semi-professioneller und ehrenamtlich geführter Integrations- und Sprachkurse, das auf unterschiedliche Zielgruppen ausgerichtet ist. So besuchen beispielsweise viele Frauen, die auf-

⁵ Vorlage Stadtparlament vom 13. November 2012, Nr. 5180, S. 41, Städtische Integrationspolitik: Rückblick, Standortbestimmung und neues Integrationskonzept; Postulatsberichterstattung.

⁶ Vgl. Art. 18 der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (SR 142.205, abgekürzt VIntA).

grund ihrer schulischen Vorbildung oder ihrer familiären Verpflichtungen nicht in der Lage sind, einen Diplommkurs zu besuchen, das Angebot Deutsch für Mütter in den Quartierschulhäusern. Hingegen ist der Aufbau niederschwelliger Gemeindegänge in jenen Gemeinden sinnvoll, wo bis anhin wenig Integrationsangebote bestanden. Da bei den geplanten Gemeindegängen Integration und Alltagsorientierung im Vordergrund stehen, sind diese Kurse für Lernmotivierte, die möglichst schnell ein Sprachdiplom anstreben, nur eingeschränkt bedarfsgerecht.⁷

Die Erfahrung zeigt, dass Migrantinnen und Migranten nach der ersten Ankommensphase so rasch wie möglich ein Sprachdiplom auf Niveau B1 erwerben wollen. Für eine erfolgreiche Arbeitsintegration sind sie auf qualitativ hochwertige Sprachkurse mit Diplomabschluss angewiesen. Das neue VS-GP-Sprachenkonzept gibt keine Auskunft über die weitere Beschulung und über Anschlusslösungen für lernmotivierte Migrantinnen und Migranten. Für diese Menschen bleibt nur die kantonale Sprachförderung, die ab 2017 wie oben dargelegt mit reduzierten Fördermitteln auskommen muss. Vor diesem Hintergrund ist sich der Stadtrat bewusst, dass der erneute Systemwechsel in der Sprachförderung im Kanton St.Gallen nicht nur für Einkommensschwache, sondern auch für lernmotivierte Migrantinnen und Migranten eine Zäsur bedeutet.

Fragen 3 und 4:

Wird die Stadt trotz des Wegfalls der VS-GP-Gelder gewährleisten, dass die Migrantinnen und Migranten weiterhin Kurse besuchen können, die ihren Bedürfnissen entsprechen?

Werden trotz des erneuten Systemwechsels wichtige Integrationskriterien wie Kinderbetreuung, individualisierter Unterricht, Alltagsorientierung gewährleistet?

Die Stadt St.Gallen hat die ab 2017 im Kanton St.Gallen geltenden neuen Rahmenbedingungen in der Sprachförderung zu akzeptieren. Sie wird sich aber bei deren Umsetzung aktiv einbringen um sicherzustellen, dass die spezifischen Bedürfnisse und Interessen der Zentrumsgemeinden ausreichend berücksichtigt werden. Die verfügbaren Mittel sollen den bewährten und etablierten Angeboten zugutekommen, damit die betroffenen Menschen bestmöglich davon profitieren. Einerseits zieht sich die VS-GP aus der kantonalen Sprachförderung zurück, andererseits stellt sie Gemeindebeiträge für Quartier- und Starterkurse (Gemeindegänge) in Aussicht. Die Stadt St.Gallen wird die in Aussicht gestellten VS-GP-Beiträge nutzen, um vergleichbare bestehende städtische Integrations- und Sprachangebote abzugelten und um die durch den erneuten Systemwechsel erfolgten Nachteile wenigstens teilweise zu kompensieren.

3 Zielgruppenspezifische Integrations- und Sprachangebote in der Stadt St.Gallen

In ihrer Rolle als regionales Zentrum hat die Stadt St.Gallen früher als andere Gemeinden auf die migrationspolitischen Herausforderungen reagiert und rechtzeitig in die Integrations- und Sprachförderung investiert. Entstanden ist ein breites, sich sinnvoll ergänzendes Sprach- und Integrationsangebot. Eine der wichtigsten Zielgruppen der städtischen Sprachförderung sind Mütter mit Kindern. So werden in einigen Quartierschulhäusern Sprachkurse für Mütter mit gleichzeitiger Kinderbetreuung angeboten. In diesen Quartierkursen stehen Integration, Alltagsorientierung und frühe Förderung im Vordergrund – weniger der Erwerb eines Sprachdiploms. Als Anschlusslösung an die Quartierschulen bietet Aida – die Schule für fremdsprachige Frauen-Diplomkurse sowie integrationsfördernde Zusatzangebote an (z.B. Stadtführungen, Kinderkurse, Spielgruppen, Lernstudio, Treffpunkt „Café International“). Die Sprachförderung für die Zielgruppe Männer wird, wie in den anderen Gemeinden, im Rahmen der kantonalen Förderung abgedeckt. Da auch bei der Bevölkerung mit Migrationshintergrund die Männer

⁷ Vgl. die Schriftliche Antwort der Regierung vom 22. November 2016 (Geschäft Nr. 61.16.37), a.a.O., S. 3, Ziff. 5.

häufiger voll im Erwerbsleben stehen, kann bei ihnen eher als bei den Frauen von einem Deutsch sprechenden Umfeld und von der Bereitschaft der Arbeitgeber zur Sprachförderung ausgegangen werden. Ebenso sind sie weniger von sozialer Isolation betroffen als Migrantinnen. Aus diesem Grund fokussiert die städtische Integrationsförderung stärker auf Frauen. Für fremdsprachige Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler wird im Rahmen der Sozialhilfe über Sprachfördermassnahmen entschieden. Menschen mit wenig Einkommen stehen in der Stadt St.Gallen zudem verschiedene freiwillige, oft kostenlose Sprachangebote offen. Das breiteste Angebot an hochwertigen und kostenlosen Sprachkursen bietet die Integra-Schule des Solidaritätsnetzes.⁸

Zusammenfassend kann gesagt werden: Der Systemwechsel bietet Vorteile für Gemeinden, die bis anhin eher wenig für Migrantinnen und Migranten getan haben. Für Zentrumsgemeinden wie die Stadt St.Gallen, die schon frühzeitig und gezielt in die Integrations- und Sprachförderung investiert haben, erweist sich der Systemwechsel indes als nachteilig. Diese Nachteile will die Stadt St.Gallen durch folgende Massnahmen kompensieren:

1. Die in Aussicht gestellten Gemeindebeiträge der VSGP für Quartier- und Starterkurse (Gemeindekurse) sollen für die Mitfinanzierung vergleichbarer bestehender städtischer Integrations- und Sprachangebote beansprucht werden. Die Stadt St.Gallen stellte entsprechende Anträge an die VSGP. Deren Rückmeldung wird bis Ende Juni 2017 erwartet.
2. Zielgruppe Frauen: Aida, die Schule für fremdsprachige Frauen, wird zurzeit mit einem jährlichen Subventionsbeitrag von CHF 76'500 unterstützt, der substanziell erhöht werden soll.⁹ Diese Mittel sind notwendig, damit einkommensschwachen Frauen weiterhin Vergünstigungen für Alphabetisierungs- und Diplomsprachkurse im bisherigen Umfang gewährt werden können. Die Höhe der individuellen Vergünstigung ist einkommensabhängig, vergleichbar mit den Subventionsmodellen der Kinderkrippen oder Spielgruppen (Subjektfinanzierung).
3. Zielgruppe finanzschwache Migrantinnen und Migranten, die sich keinen Sprachkurs bei einem kommerziellen Anbieter leisten können: Die Integra-Schule des Solidaritätsnetzes Ostschweiz, St.Gallen, soll mit einem jährlichen Subventionsbeitrag unterstützt werden (Objektfinanzierung). Damit soll der Zugang zu einem qualitativ hochwertigen, für die Teilnehmenden kostenlosen Sprachkursangebot gesichert werden.

4 Fazit und Ausblick

Mit der dargelegten Vorgehensweise will die Stadt St.Gallen die aus dem neuerlichen Systemwechsel resultierenden Einschränkungen in der Sprachförderung, insbesondere für Menschen mit geringen finanziellen Mitteln, abfedern und wichtige Integrationskriterien bei der Sprachförderung wie Kinderbetreuung, individualisierten Unterricht und Alltagsorientierung sicherstellen. Die Stadt St.Gallen setzt sich dafür ein, im Gegenzug von der VSGP Gemeindebeiträge in möglichst hohem Umfang zu erhalten. Der städtische Nettoaufwand für die oben geplanten Subventionsbeiträge erfolgt in Abhängigkeit der effektiv eingegangenen VSGP - Beiträge. Der Stadtrat hält an seinen bisherigen Integrationszielen fest und setzt sich dafür ein, das Leistungsniveau in der Sprachförderung auf dem bisherigen Stand zu halten. Aus Sicht des Stadtrates sind die vorgesehenen, 60 Lektionen umfassenden VSGP -

⁸ Eine Auflistung freiwilliger Integrations- und Sprachangebote in der Stadt St.Gallen findet sich unter www.ankommen-sg.ch.

⁹ Mit Aida besteht bereits heute eine Leistungsvereinbarung für Leistungen, die vom kantonalen Sprachförderungssystem, wie es ab 2014 galt, nicht erfasst wurden. Dazu zählen integrationsfördernde Zusatzangebote wie z.B. Stadtführungen, Kinderkurse, Spielgruppen, Lernstudio und der Betrieb des Treffpunkts „Café International“. Die aktuelle Leistungsvereinbarung läuft von 2016 bis und mit 2018 und beinhaltet eine jährlichen Betriebsbeitrag von CHF 76'500.

Gemeindekurse sinnvoll für kleinere Gemeinden, die bisher insbesondere für Flüchtlinge wenig bezüglich Integrations- und Sprachförderung unternommen haben.

Migrantinnen und Migranten sind am Spracherwerb interessiert, damit sie möglichst rasch auf dem Arbeitsmarkt vermittlungsfähig werden. Hierfür haben sie Diplomkurse zu absolvieren, wobei für den Erwerb eines Sprachdiploms auf Niveau B1 in der Regel 600 bis 800 Lektionen notwendig sind. Die von der VSGP angeregten neuen „Quartier- und Starterkurse“ sind nicht in ein Gesamtkonzept eingebettet, so dass Aussagen zu Anschlusslösungen und zur Rolle qualifizierter Diplomkurse nach Absolvierung der besagten 60 Lektionen fehlen. Die Teilnehmerzahlen in den einzelnen Gemeinden erreichen kaum das notwendige Volumen, um stufengerechte, qualifizierte Niveau-, Intensiv- und Diplomkurse anzubieten. Aus diesem Grund empfehlen die Zentrumsgemeinden, die Teilnehmenden nach dem Starterkurs möglichst schnell an regionale Anschlusslösungen (z.B. bestehende Angebote in Zentrumsgemeinden) zu vermitteln, da nur so ein kontinuierlicher, bedarfsgerechter und finanzierbarer Spracherwerb auf das gewünschte Niveau sichergestellt werden kann.

Der Stadtpräsident:
Scheitlin

Der Stadtschreiber:
Linke

Beilage:
Interpellation vom 2. November 2016