



An den Grossen Rat

21.5220.03

21.5299.03

ED/P215220, P215299

Basel, 5. Februar 2025

Regierungsratsbeschluss vom 4. Februar 2025

Anzug Annina von Falkenstein und Konsorten betreffend Nachholbildungsmöglichkeiten bei Defiziten in den Grundkompetenzen Lesen, Schreiben und Rechnen

sowie

Anzug Sandra Bothe und Konsorten betreffend fit durch Weiterbildung auf dem Arbeitsmarkt

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 15. Februar 2023 vom Schreiben 21.5220.02 Kenntnis genommen und – entgegen dem Antrag des Regierungsrates – den nachstehenden Anzug Annina von Falkenstein und Konsorten stehen gelassen und dem Regierungsrat zur erneuten Berichterstattung überwiesen:

«Gemäss diversen Studien sind 15% der Erwachsenen in der Schweiz Analphabeten oder können zumindest nicht richtig lesen, schreiben und rechnen. Gestützt auf diese Studienresultate kann davon ausgegangen werden, dass mehrere tausend Personen in Basel-Stadt von defizitären Lese-, Schreib- und Rechenkenntnissen betroffen sind. Die mangelnden sprachlichen Kompetenzen werden auch als funktionaler Analphabetismus bezeichnet. Das Fehlen dieser Grundkompetenzen erschwert das Zu-rechtfinden im Alltag enorm.

Die selbständige Bewältigung der administrativen Pflichten wie auch das berufliche Fortkommen zur Sicherung der Existenz sind bei funktionalen Analphabeten oftmals bedroht. Viele der Betroffenen haben die obligatorische Schulzeit zurückgelegt und konnten dennoch die Grundkompetenzen nicht erlangen. Dies führt zu Schamgefühlen und Vertuschung der Defizite, was wiederum soziale Abschottung zur Folge haben kann. Eine darauffolgende Negativspirale ist nicht selten. Erhalten Betroffene im Alltag Unterstützung durch ihr Umfeld, können die sozialen Folgen eingedämmt werden. Da nicht jede und jeder Betroffene auf solch ein Umfeld zählen kann, wäre es wünschenswert, wenn der Kanton das Aufholen der Grundkompetenzen über die obligatorische Schulzeit hinaus, und eben auch explizit bei Erwachsenen, finanziell und infrastrukturell fördert. Solide Grundkompetenzen in den Bereichen Lesen, Schreiben und Rechnen ermöglichen das nachträgliche Erlangen einer Schul- oder Berufsqualifikation. Dadurch entstehen Möglichkeiten zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, was wiederum wirtschaftlich wünschenswert ist.

Die Regierung des Kantons Zürich hat beim Kantonsrat Zürich einen Rahmenkredit in der Höhe von CHF 7.4 Millionen Franken beantragt, um ein Programm «Förderung der Grundkompetenzen» einzuführen, das Personen mit Schreib-, Lese- und Rechenschwierigkeiten dabei hilft, diese Kompetenzen zu verbessern und auf ein Level zu erweitern, dass die Bewältigung des Alltags und das Ausüben

eines Berufs ermöglichen soll. Dieses Budget wurde vom Kantonsrat an der Sitzung vom 08. März 2021 gesprochen. Dieser Betrag wird vom Bund auf CHF 14.8 Millionen verdoppelt.

Gibt man «Analphabetismus Basel-Stadt» in eine Suchmaschine ein, findet man keine vom Kanton zur Verfügung gestellten Informationen oder Anlaufstellen. Es sind auch keine politischen Vorhaben auffindbar, die auf eine kantonale Strategie zur Förderung der Grundkompetenzen von Erwachsenen abzielen.

Entsprechend bitten die Unterzeichnenden den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten:

- Ob in Basel-Stadt auch von 15% der erwachsenen Bevölkerung, die von funktionalem Analphabetismus betroffen sind, ausgegangen werden kann.
- Welche Massnahmen in Basel-Stadt zur Unterstützung und Weiterbildung der Betroffenen bereits unternommen werden.
- Inwiefern ähnliche Massnahmen, wie sie im Kanton Zürich beschlossen wurden, in unserem Kanton eingeführt werden können und wie diese aussehen könnten.
 - Falls keine ähnlichen Massnahmen eingeführt werden können: welche Alternativen sieht die Regierung vor, um die Situation der erwähnten Personengruppe zu verbessern.
- Unter welchen Umständen die durch die Regierung denkbaren Massnahmenpakete ebenfalls vom Bund mitfinanziert werden könnten.

Annina von Falkenstein, Balz Herter, Michela Seggiani, Jeremy Stephenson, Jenny Schweizer, Franz-Xaver Leonhardt, Nicole Strahm-Lavanchoy, Daniel Hettich, Christoph Hochuli, Bülent Pekerkerman, David Trachsel, Tonja Zürcher, Jessica Brandenburger, Sebastian Kölliker, Tim Cuénod, Michael Hug, Jérôme Thiriet, Luca Urgese, Raoul I. Furlano, Johannes Sieber, Joël Thüring»

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 15. Februar 2023 vom Schreiben 21.5299.02 Kenntnis genommen und – entgegen dem Antrag des Regierungsrates – den nachstehenden Anzug Sandra Bothe und Konsorten stehen gelassen und dem Regierungsrat zur erneuten Berichterstattung überwiesen:

«Die Lebens- und Arbeitswelt ist stark im Wandel. Neben den prägenden Strömungen wie Digitalisierung, Globalisierung und Klimawandel stellt aktuell auch die Covid-19-Pandemie uns alle vor neue Herausforderungen im sozialen und wirtschaftlichen Bereich.

Gezielte Weiterbildung stellt eine Möglichkeit dar, mit den Veränderungen unserer Zeit Schritt zu halten. Umso mehr sollten wir dafür Sorge tragen, dass möglichst vielen der einfache Zugang zu beruflichen und allgemeinen Weiterbildungen offensteht. Damit gewährleisten wir intakte Chancen auf einen gut bezahlten Platz im Arbeitsmarkt. Ebenso wird damit Personen mit einem geringen Einkommen oder bildungsfernen Personen eine Perspektive auf besser bezahlte Jobs eröffnet, was in der Folge einen individuellen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Nutzen hat.

Einerseits wird durch eine adäquate Weiterbildung der Weg für weniger Sozialtransfers geebnet und damit unter anderem der Bezug von staatlichen Ergänzungsleistungen gesenkt. Andererseits ergeben sich höhere Steuereinnahmen aufgrund eines produktiveren Arbeitspotentials.

Entscheidend an einer erfolgreichen Weiterbildungsbeteiligung der Bevölkerung ist ein nachfrage- und bedürfnisorientiertes Prinzip, das attraktiv gestaltet ist.

Der Kanton Genf kennt mit dem "Bildungsgutschein" ein finanzielles Anreizsystem, das effektiv und zielorientiert den Bedarf der Bürger*innen individuell unterstützt. Bis zu einem bestimmten Einkommen können alle im Kanton wohnhaften Personen einen Weiterbildungsgutschein beantragen. Dadurch erhöht sich für jede und jeden die Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Gesuchsteller*innen werden direkt von den Bildungsinstitutionen über Weiterbildungsangebote beraten. In Folge des nachfrageorientierten Instruments spielt auch der Wettbewerb unter den Anbietern auf dem Markt.

Ein Anreizsystem zum Beispiel mittels Weiterbildungsgutschein könnte auch im Kanton Basel-Stadt ein unbürokratisches Angebot mit einem niedrigschwelligen Zugang zur Weiterbildung für die Bevölkerung darstellen. Anreize steigern die Eigeninitiative und Motivation deutlich und in der Konsequenz die Weiterbildungsbeteiligung im Kanton Basel-Stadt. Damit wird die Chancen auf einen gut bezahlten Arbeitsplatz signifikant erhöht. Weiter eröffnet der Gutschein jenen Zugang zu Weiterbildungsformaten, denen bisher aus finanziellen Gründen der Weg verwehrt war.

Ausgehend von dieser Darlegung bitte ich den Regierungsrat die Einführung eines Anreizsystems für die Basler Bevölkerung im Bereich der Weiterbildung nach Genfer Vorbild zu prüfen und zu berichten:

- Ob der Regierungsrat bereit ist Weiterbildungen, neben der kantonalen Programmförderung durch die angebotsorientierte Finanzierung (Objektbezogen), auch bildungsspezifische Massnahmen zur Verbesserung der Chancen auf dem Arbeitsmarkt durch eine nachfrageorientierte Finanzierung (Subjektbezogen) zu fördern.
- Wie sich der Regierungsrat die nachfrageorientierte Finanzierung mit Anreizwirkung auf das Weiterbildungsverhalten der Basler Bevölkerung vorstellt und welche finanziellen Modelle zur Anwendung kommen könnten.
- Ob die verfassungsmässigen Grundsätze nach bildungspolitischen und wettbewerbpolitischen Aspekten diese arbeitsmarktbezogene Massnahme zulassen oder gegebenenfalls die kantonalen Rahmenbedingungen angepasst werden müssten.

Sandra Bothe, Johannes Sieber, Jenny Schweizer, Bülent Pekerman, François Bocherens, Beatrice Messerli, Annina von Falkenstein, Toya Krummenacher, Lukas Faesch, Marianne Hazenkamp-von Arx, Daniel Albiets, Jérôme Thiriet, Karin Sartorius, Barbara Heer, Christoph Hochuli, Nicole Strahm-Lavanchy, Tobias Christ, Beat von Wartburg, Claudia Baumgartner, Alex Ebi, Edibe Gölgeci, Niggi Daniel Rechsteiner»

Wir berichten zu diesen Anzügen wie folgt:

1. Ausgangslage

Die Covid-Pandemie hatte in der Schweiz nicht die drastischen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, wie sie während der Krise befürchtet wurden. Dennoch gibt es im Bereich der beruflichen Bildung langfristige Herausforderungen. Der Regierungsrat ist überzeugt, dass eine abgeschlossene Ausbildung auf Sekundarstufe II die wirksamste Prävention gegen Arbeitslosigkeit und Abhängigkeit von Sozialhilfe darstellt. Es steht sodann ausser Zweifel, dass die Weiterbildung in Zukunft eine zentrale Rolle spielen wird, damit Menschen mit dem zunehmend raschen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandel Schritt halten können. Dies gilt insbesondere auch für Personen, die nicht über die notwendigen Grundkompetenzen in den Bereichen Sprache, mathematische Kenntnisse und digitale Anwendungen verfügen. Megatrends wie die Digitalisierung, Globalisierung und Klimawandel machen es zudem erforderlich, dass laufend neue Fähigkeiten erworben werden, um die Integration in den Arbeitsmarkt zu erhalten sowie eine aktive gesellschaftliche Teilhabe zu gewährleisten. Diese Zusammenhänge sind unbestritten und wurden bereits in diversen parlamentarischen Vorstössen sowie in den Antworten des Regierungsrates thematisiert.

Aus diesem Grund plant der Regierungsrat im Frühjahr 2025 die bisherige «Strategiegruppe Jugendarbeitslosigkeit» neu auszurichten. Unter dem Namen «Interdepartementale Strategiegruppe Arbeitsmarktfähigkeit» wird sie mit einem erweiterten Mandat ausgestattet. Ziel der Gruppe ist es, konkrete Massnahmen zu entwickeln, um die berufliche Bildung der Bevölkerung in Basel-Stadt nachhaltig und effektiv zu fördern. Vertretungen verschiedener Departemente, darunter auch das Erziehungsdepartement, werden unter der Federführung des Departements für Wirtschaft, Umwelt und Soziales in der Strategiegruppe vertreten sein.

Dabei ist zu beachten, dass die Gestaltung der Bildungsangebote nur teilweise in den Zuständigkeitsbereich des Kantons fällt. Während der Kanton bei den Abschlüssen auf Sekundarstufe II (Berufslehre und Mittelschulabschluss) und der Bildung auf Tertiärstufe (Höhere Fachschule, Fachhochschule und Universität) eine zentrale Rolle spielt, ist die berufliche Fort- und Weiterbildung von einem vielfältigen, funktionierenden Markt geprägt, der zum grossen Teil nicht staatlich reguliert wird.

Die neu ausgerichtete Strategiegruppe wird sich darauf konzentrieren, Massnahmen zur Verbesserung der Zugänglichkeit von Weiterbildungsangeboten, der Information und Motivation sowie der Finanzierung der direkten und indirekten Bildungskosten zu prüfen und dem Regierungsrat vorzuschlagen.

2. Begriffssystematik der Bildung

Das Bundesgesetz über die Weiterbildung (WeBiG; SR 419.1) unterscheidet in Art. 3 verschiedene Formen der Bildung:

- a. *Weiterbildung (nichtformale Bildung)*: Hier handelt es sich um strukturierte Bildung, also Lernen in Form von strukturierten Angeboten ausserhalb der formalen Bildung, die inhaltlich nicht vom Staat definiert sind und die weder in der obligatorischen Schule stattfinden noch zu Abschlüssen der Sekundarstufe II, der höheren Berufsbildung oder akademischen Graden führen. Typische Beispiele für Weiterbildungen sind Kurse, Seminare und Angebote in allen beruflichen, gesellschaftlichen, politischen und kulturellen Bereichen.
- b. *formale Bildung*: staatlich geregelte Bildung, die:
 1. in der obligatorischen Schule stattfindet, oder
 2. zu einem der folgenden Abschlüsse führt:
 - zu einem Abschluss der Sekundarstufe II, zu einem Abschluss der höheren Berufsbildung oder zu einem akademischen Grad,
 - zu einem Abschluss, der Voraussetzung für eine staatlich reglementierte berufliche Tätigkeit bildet;
- c. *strukturierte Bildung*: Bildung namentlich in organisierten Kursen, mit Lernprogrammen und einer definierten Lehr-Lern-Beziehung;
- d. *informelle Bildung*: Kompetenzen, die ausserhalb strukturierter Bildung erworben worden sind.

Die «formale Bildung» ist nicht als Weiterbildung zu verstehen, sondern als Ausbildung und ist bezüglich Bildungsinhalten, Anerkennung und weitgehend auch im Hinblick der Finanzierungsmöglichkeiten staatlich geregelt.

Die «strukturierte Bildung» (Weiterbildung) umfasst eine breite und nicht genauer definierte Palette von Bildungsangeboten, die von Privaten oder staatlichen Institutionen getragen werden. Sie unterscheiden sich erheblich bezüglich Bildungsziel, Formalisierungsgrad, finanziellem und zeitlichem Umfang und Angebotsstruktur. Sie umfasst beispielsweise Abendkurse, eintägige Angebote, Kursangebote im Ausland oder online-Formate, genauso wie mehrjährige Lehrgänge. Sie hebt sich jedoch ab von der «informellen Bildung», die individualisiert oder selbstorganisiert stattfindet, und vom Lesezirkel, über Museums- und Konzertbesuche bis hin zum individuellen Selbststudium reichen kann.

Die Begriffe «funktionaler Analphabetismus» oder «Illettrismus» werden seit Einführung des Weiterbildungsgesetzes unter den Sammelbegriff «Schwächen/Lücken im Grundkompetenzbereich Lesen und Schreiben» subsumiert.

3. Weiterbildungsgutscheine als Anreizsystem zur Weiterbildung

3.1 Generell

Bei der Abgabe von Weiterbildungsgutscheinen an die Bevölkerung, wie die im Anzug genannten Genfer Bildungsgutscheine, handelt es sich um eine nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung mit dem Ziel, die Weiterbildungsteilnahme zu erhöhen. In der Schweiz gibt es verschiedene Kantone und Institutionen, die Gutscheinmodelle anwenden. Sie alle unterscheiden sich in Varianten der Umsetzung, hauptsächlich hinsichtlich ihrer monetären, nachfragebezogenen, angebotsbezogenen und informationsbezogenen Parameter. In der Regel werden bei allen Modellen, welche die Schweiz kennt, ausschliesslich die Kurskosten (mit)finanziert. Andere Kosten, wie beispielweise die der Anreise, werden in keinem Modell finanziell abgegolten.

3.2 Genfer Bildungsgutschein

Den Genfer Bildungsgutschein (Chèque annuel de formation CAF) gibt es seit 2001. Es ist bislang das einzige unbefristete Gutscheinsystem zur Förderung der Weiterbildung in der Schweiz. Zielgruppe für diesen Bildungsgutschein sind Erwachsene, die seit mindestens einem Jahr im Kanton Genf wohnen und dort Steuern bezahlen. Zudem darf ihr Einkommen eine bestimmte Höhe nicht überschreiten, um anspruchsberechtigt zu sein.

Auf weitere Einschränkungen bei der Zielgruppe wird bewusst verzichtet. Indem Bildungsangebote ohne Zertifikatsabschluss mit 500 Franken und solche mit Zertifikatsabschluss mit 750 Franken gefördert werden, legt der Gutschein einen Akzent auf die berufliche Weiterbildung, ist jedoch grundsätzlich für alle Richtungen der Weiterbildung offen. Bedingung ist, dass eine Weiterbildung «beruflich nützlich» ist. Seit Juni 2022 muss die besuchte Weiterbildung zudem mindestens 40 Stunden dauern, um finanziell gefördert zu werden. Der Genfer Bildungsgutschein wird alle vier Jahre evaluiert, zuletzt 2021. Im Rahmen der Evaluation werden Informationen zu Teilnehmenden und der Art der besuchten Weiterbildung (Themen) erhoben. Basierend auf den Evaluationen werden Empfehlungen formuliert, wie das System verbessert werden kann. Diese Anpassungen werden alle vier Jahre ebenfalls evaluiert. Die Ergebnisse der Evaluation zeigen, dass der Bildungsgutschein in der Genfer Bevölkerung gut verankert ist. Zwischen 2015 und 2021 gab es jährlich über 10'000 Anmeldungen. Die Personen, welche den Genfer Gutschein nutzten, waren grösstenteils weiblich (64%), hatten ein Durchschnittsalter von 36 Jahren und waren mehrheitlich ausländischer Nationalität (56%). Die gewählten Kursthemen sind in erster Linie Sprachen (Französisch: 29%, gefolgt von Englisch: 17%) sowie Management und Verwaltung (10%).

3.3 Luzerner Bildungsgutschein

Der Bildungsgutschein des Kantons Luzern wurde 2020 eingeführt und fokussiert sich auf Personen, die einen Förderbedarf in den Grundkompetenzen aufweisen. Mit Weiterbildungskursen in den Grundkompetenzbereichen Lesen und Schreiben, Konversation, IKT (Informations- und Kommunikationstechnologie) und Alltagsmathematik sollen vulnerable Zielgruppen dabei unterstützt werden, ihre Anstellungsfähigkeit zu verbessern. Der Gutscheinbetrag beläuft sich auf 500 Franken. Die meisten Kursangebote übersteigen diesen Betrag nicht und sind somit gratis. Für einen Gutscheinbezug muss man zwischen 18 und 65 Jahre alt und wohnhaft in Luzern sein. Es werden Deutsch-Sprachkompetenzen auf mindestens A2-Niveau vorausgesetzt. Zudem gilt eine Mindestanwesenheit von 60% am Kurs, damit der Gutschein ausbezahlt wird. Mit dem Gutscheinprojekt beabsichtigt der Kanton, entsprechende Kursangebote bekannter zu machen und eine grössere Anzahl Personen dazu zu bewegen, Bildungsmassnahmen zu ergreifen. Zielpersonen werden mit Hilfe von Multiplikatoren (z.B. Ämter, Beratungsstellen, Kursanbieter) auf den Gutschein aufmerksam gemacht. Eine Herausforderung bleibt, dass die Zielgruppe sehr heterogen ist in Bezug auf Alter, Erwerbsstatus und Bildungsabschluss, was letztendlich aber darauf hindeutet, dass der Mangel an Grundkompetenzen alle sozialen Schichten betrifft.

Ebenfalls haben sich die Kantone Aargau, Freiburg, Schwyz und Zug in den vergangenen zwei Jahren diesem Gutscheinmodell angeschlossen.

3.4 Weitere Gutscheinmodelle

- Die Stiftung Berghilfe hat während den Jahren 2018-2023 Gutscheine an KMU in höheren Berggebieten abgegeben, um diese bei der digitalen Transformation zu unterstützen. Dabei blieb es nach längerer Laufzeit eine Herausforderung, neue Zielpersonen zu erreichen, weshalb das Projekt auf Ende 2024 auslief.
- Weiterbildungsfonds temptraining: Die Zielgruppe dieses nicht ganz über zwei Jahre laufenden Gutscheins (2021-2022) waren Personen, die bei Personalverleihern oder Temporärfirmen angestellt waren und keinen formal anerkannten Bildungsabschluss besaßen. Temporärfirmen

sondierten geeignete Zielpersonen, die bei ihnen angestellt waren und vermittelten die Gutscheine. Nur diese Personen erhielten Zugang zu einer Webseite mit einem vordefinierten Kursangebot. Bei der Anmeldung (online) mussten sie den personalisierten Code auf ihrem Gutschein angeben. Zentral für die Nutzung der Gutscheine war die Motivation der Temporärfirmen, was sich später als die grösste Herausforderung herausstellte. Nur die Mitarbeitenden der Personalverleiher hatten direkten Zugang zu den Zielpersonen, konnten abklären, motivieren und nachhaken. Dies bedeutete einen grossen Mehraufwand in der Überprüfung.

3.5 Wirkung von Gutscheinmodellen

Die Wirkung von Bildungsgutscheinen zeigt sich daran, ob diese die Teilnahme an Weiterbildungen durch finanzielle Unterstützung in einer bestimmten Zielgruppe erhöhen können. Die Forschungsstelle für Bildungsökonomie der Universität Bern führte 2006 ein Experiment durch, um zu prüfen, ob auch bildungsferne Personen mit Gutscheinen erreicht werden können (Wolter & Messer, 2009). Die Ergebnisse zeigen, dass die finanzielle Unterstützung die Weiterbildungsbeteiligung dieser Zielgruppe tatsächlich steigern konnte. Allerdings traten sogenannte Mitnahmeeffekte auf. Ein Mitnahmeeffekt liegt vor, wenn eine Person auch ohne Gutschein an einer Weiterbildung teilgenommen hätte. Dabei stellt sich die Frage, ob der finanzielle Anreiz wirklich zusätzliche Teilnehmende motivieren kann. Das Experiment zeigte, dass Bildungsgutscheine in diesem Punkt schlecht abschnitten. Laut den Autoren führten die Gutscheine im Durchschnitt nur bei einer von drei Personen, die ohne Gutschein nicht teilgenommen hätten, zu einer Weiterbildung.

3.6 Barrieren der Weiterbildung

Die Wirkung von Weiterbildungsgutscheinen als ein möglicher Türöffner und als Werbemassnahme für eine Weiterbildung ist offenkundig. Allerdings gibt es insbesondere bei den im Anzug genannten Zielgruppen der Personen mit geringem Einkommen oder bildungsfernen Personen weitere, gewichtige Barrieren, die eine Weiterbildung behindern und die durch die Abgabe eines Gutscheins nicht adressiert werden:

- Betriebliche Barrieren (z.B. fehlende Unterstützung durch den Arbeitgeber, keine Freistellung für die Weiterbildung, fehlende Verknüpfung der Weiterbildung mit dem Betrieb);
- Finanzielle Barrieren: mangelnde Abdeckung der indirekten Bildungskosten (z.B. Ausfall von Einkommen, Betreuungskosten von Kindern während der Weiterbildung, Anreise oder Schulmaterialkosten);
- Fehlende Zugangsvoraussetzungen (z.B. kein Abschluss auf Sekundarstufe II);
- Mangelnde Grundkompetenzen (Sprach- oder IT-Kenntnisse, Mathematik);
- Mangel an Informationen (z.B. Unkenntnis über bestehende Angebote, Unsicherheit über die Anerkennung der Weiterbildung, fehlende Beratung);
- Motivationale Barrieren (z.B. negative Lernerfahrungen, fehlende Motivation, geringes Selbstvertrauen);
- Unzureichende Angebotsstrukturen (z.B. keine passenden Kurszeiten wie z.B. Abend- oder Wochenendkurse, Erreichbarkeit);
- Zeitliche Barrieren (z.B. Berufliche Pflichten, Schichtarbeit, Familienpflichten, Pflege von Angehörigen).

4. Förderung und Angebotsstrukturen der Grund- und Weiterbildung im Kanton Basel-Stadt

4.1 Generell

Der Kanton Basel-Stadt verfügt bereits jetzt über ein breites Angebot der Unterstützung Erwachsener im Bereich Grundkompetenzen, bei der beruflichen Grundbildung, der beruflichen Weiterbildung und der Verhinderung und Behebung von Arbeitslosigkeit. Eine Vielzahl dieser Angebote ist

für Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons kostenlos. Weitere Angebote sind durch Bundes- oder Kantonsgelder mitfinanziert und können teilweise zu stark reduzierten Kurskosten (einkommensabhängig) besucht werden.

4.2 Beratung und Information

Es gibt eine Vielzahl an kantonalen Beratungs- und Informationsangeboten¹, die von der Bevölkerung des Kantons kostenfrei genutzt werden kann:

- Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung (BSLB): Jugendliche und Erwachsene werden bei der Aus- und Weiterbildung sowie Neuorientierung professionell beraten. Mit der beruflichen Standortbestimmung «viamia» wird die Zielgruppe von Erwachsenen ab 40 Jahren speziell angesprochen;
- Fachbereich Berufsabschluss für Erwachsene: Personen ohne Berufsabschluss oder Firmen, die einen solchen ihren Mitarbeitenden ermöglichen wollen, können an Informationsveranstaltungen mehr über die Möglichkeiten erfahren und sich in einem weiteren Schritt von einer Fachperson beraten lassen;
- Gap Case Management Berufsbildung / Enter: Im Gap Case Management Berufsbildung ist die Abteilung Enter verankert. Die Mitarbeitenden von Enter begleiten Erwachsene über 25 Jahre, die über keinen anerkannten oder keinen arbeitsmarktrelevanten Berufsabschluss verfügen und in belastenden Situationen leben;
- Berufs- und Weiterbildungsmesse: Eine umfassende Informationsplattform, die vom Gewerbeverband Basel-Stadt im Auftrag des Erziehungsdepartements organisiert wird und an der über 80 Ausstellende ihr Angebot in der Grund- und Weiterbildung präsentieren. Der Besuch ist kostenlos;
- Regionales Arbeitsvermittlungszentrum RAV: Das RAV berät Personen mit und ohne aktuelle Arbeitsstelle arbeitsmarktbezogen und individuell über berufliche Entwicklungsmöglichkeiten, begleitet bei der Stellensuche und kann die berufliche Entwicklung mit arbeitsmarktlichen Massnahmen, darunter auch Bildungsmassnahmen, unterstützen.

4.3 Angebote Grundkompetenzen

Damit eine Aus- oder Weiterbildung absolviert werden kann, sind Grundkompetenzen für den Erfolg essenziell. Grundkompetenzen sind die Fähigkeiten, lesen und schreiben zu können, einfache Mathematik im Alltag zu nutzen, die lokale Amtssprache zu verstehen und moderne Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) anzuwenden. Deshalb hat der Bund in dem vor über zehn Jahren eingeführten Weiterbildungsgesetz (WeBiG) einen sogenannten «Fördertatbestand» eingeführt. Der Kanton Basel-Stadt beteiligt sich seit 2017 an diesem Förderprogramm. Auch für die aktuelle BFI-Periode 2025–2028 (Bildung, Forschung und Innovation) hat der Kanton eine Vereinbarung mit dem Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) abgeschlossen. Dank dieser Vereinbarung kann der Kanton die Förderung der Grundkompetenzen mit zusätzlichem Geld vom Bund unterstützen und weiter ausbauen.

Somit besteht im Kanton ein gut ausgebautes Netz an Dienstleistungen und Unterstützungsmöglichkeiten im Bereich der Grundkompetenzen. Diese sind zu finden auf:

www.einfach-besser-basel.ch.

Einige Angebote sind im Folgenden beispielhaft aufgezeigt:

- Einfach besser vorbereitet: Berufsabschluss für Erwachsene – Personen mit einer Zulassung zum Berufsabschluss für Erwachsene können diesen einjährigen Grundkompetenzkurs (5 Lektionen pro Woche, jeweils freitags) für einen Unkostenbeitrag von Fr. 100 besuchen;

¹ Die Angebote der Sozialhilfe, insbesondere die des Arbeitsintegrationszentrums AIZ und der Fachstelle Arbeitsintegration für vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge werden an dieser Stelle zwecks Komplexitätsreduktion nicht berücksichtigt.

- Digi-fit: Einfach besser am Computer und im Internet. – Personen mit einer Zulassung zum Berufsabschluss für Erwachsene können in einem Kurzmodul ihre digitalen Kenntnisse auffrischen;
- Grundkurse Computer/Rechtschreibung/Deutsch: verschiedenste Angebote an der Volkshochschule beider Basel oder der Allgemeinen Gewerbeschule Basel;
- Verschiedene Lernzentren mit niederschweligen Drop-In-Angeboten im Bereich IKT, Rechnen oder Sprache (z.B. abc Lerncenter Basel, Lernzentrum Volkshochschule beider Basel in den GGG Bibliotheken Schmiedenhof und Gundeldingen) – der Besuch der Zentren ist kostenlos.

4.3.1 Sprachförderung

Ebenfalls finanziert der Kanton Basel-Stadt im Rahmen seiner Sprachförderung Gratis-Deutschkurse für neuzugezogene Migrantinnen und Migranten. Wer eine Aufenthaltsbewilligung B hat, kann innerhalb des ersten Jahres einen kostenlosen Kurs im Umfang von 80 Lektionen absolvieren. Dazu erhalten die Neuzugezogenen einen personalisierten Gutschein, den sie beim Kursanbieter abgeben können. Die Kurse variieren in Intensität und Tageszeit und reichen vom Sprachniveau Alphabetisierung bis hin zu B2.

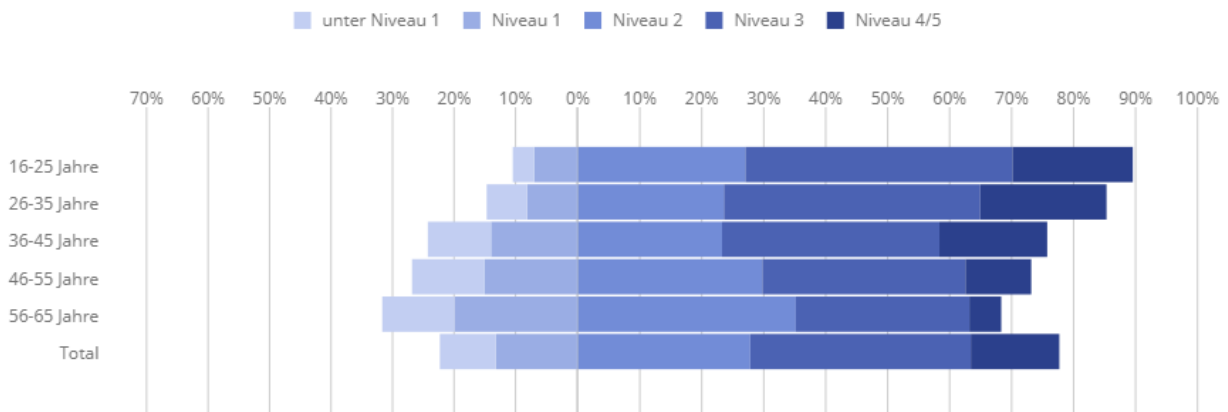
Des Weiteren haben alle in Basel-Stadt wohnhaften Migrantinnen und Migranten Anspruch auf eine Kurspreismässigung für Deutsch- und Integrationskurse. Der Nachweis einer Krankenkassenprämienverbilligung ermächtigt zu einer zusätzlichen Ermässigung, welche sich nach den Einkommensgruppen orientiert. Auch diese Kurse sind zum Teil auf die speziellen Bedürfnisse der Teilnehmenden zugeschnitten (z.B. Kurse für Frauen, mit Kinderbetreuung). Darunter befinden sich auch Alphabetisierungskurse. www.deutschkurse.bs.ch

5. Zu den einzelnen Fragen betreffend den Anzug von Anina von Falkenstein und Konsorten (P215220)

5.1 *Kann in Basel-Stadt auch von 15% der erwachsenen Bevölkerung, die von funktionalem Analphabetismus betroffen sind, ausgegangen werden?*

Die Schweiz hat sich im Jahr 2022-2023 am Internationalen Programm zur Evaluation der Grundkompetenzen (PIAAC – Programme for the International Assessment of Adult Competencies) von Erwachsenen der OECD beteiligt. Die Zahlen wurden durch das Bundesamt für Statistik (BFS) aufbereitet und im Dezember 2024 publiziert. Generell sind die Lesekompetenzen der schweizerischen Bevölkerung deutlich und signifikant besser als der OECD-Durchschnitt. Lesefähigkeiten spielen im persönlichen, sozialen und beruflichen Leben von Erwachsenen eine wesentliche Rolle und werden für das alltägliche Leben vorausgesetzt. Im Rahmen von PIAAC wird Lesekompetenz wie folgt definiert: «Das Nutzen, Verstehen und Evaluieren von schriftlichen Texten, um seine eigenen Ziele zu erreichen, sein Wissen und Potenzial weiterzuentwickeln und an der Gesellschaft teilzuhaben.» Alle Befragten erhielten einen Kompetenzwert auf einer Skala von 0 bis 500. Um die Interpretation zu vereinfachen, wurden diese Werte in sechs Niveaus unterteilt, wobei das tiefste als «unter Niveau 1» und das höchste als «Niveau 5» bezeichnet wird. Bei der Auswertung fallen die Altersgruppen zwischen 46 und 65 Jahren deutlich gegenüber den jüngeren ab - ungefähr 12% in diese beiden Altersgruppen sind «unter Niveau 1» in ihren Lesekompetenzen. Die unter 36-Jährigen sind hingegen deutlich stärker in ihren Lesekompetenzen. Da die Schweiz zum ersten Mal an PIAAC teilnimmt, lässt sich nicht sagen, ob die Kompetenzen mit steigendem Alter abnehmen oder ob frühere Generationen zum Beispiel aufgrund von Änderungen im Bildungssystem in ihrer Jugend geringere Kompetenzen aufweisen.

Abbildung: Lesekompetenzen von Erwachsenen in der Schweiz im Alter von 16 bis 65 Jahren



Quelle: PIAAC 2022/2023, BFS

Basierend auf der neusten Studie darf davon ausgegangen werden, dass die Quote von Erwachsenen mit geringen Kenntnissen in Lesen und Schreiben bei 22% liegt. Die Ergebnisse können zwar nicht auf einzelne Kantone aufgeschlüsselt werden, doch es ist anzunehmen, dass die Gröszenordnung auch für den Kanton Basel-Stadt zutrifft.

5.2 Welche Massnahmen werden in Basel-Stadt zur Unterstützung und Weiterbildung der Betroffenen bereits unternommen?

Seit 2017 erhält der Kanton Basel-Stadt mit Unterstützung des Bundes gemäss dem WeBiG Mittel, um die Bekämpfung des Illettrismus zu verstärken und die Grundkompetenzen der betroffenen Bevölkerung zu stärken. Wie in Kapitel 4.3 beschrieben hat der Kanton nach den Zeiträumen 2017-2020 und 2021-2024 für die Leistungsperiode 2025-2028 eine weitere Vereinbarung mit dem Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) getroffen. Dadurch kann Basel-Stadt insgesamt rund drei Millionen Franken an Bundesgeldern für die Förderung der Grundkompetenzen in dieser Zeitperiode einsetzen. Der Kanton muss diesen Betrag mit eigenen Mitteln in gleicher Höhe ergänzen.

Die Förderung der Grundkompetenzen umfasst gemäss WeBiG nicht nur Lesen und Schreiben, sondern auch Basiswissen in Mathematik, digitale Fähigkeiten (z. B. Umgang mit Computern und Smartphones) und Kenntnisse in der lokalen Amtssprache. Damit wurde der Fokus, der früher vor allem auf funktionalem Analphabetismus lag, deutlich erweitert.

Seit 2017 geht es bei der Förderung der Grundkompetenzen darum, allen Erwachsenen den Zugang zu Weiterbildung und lebenslangem Lernen zu ermöglichen - und damit Chancengleichheit im Schweizer Bildungssystem zu schaffen. Dazu gehören auch grundlegende Fähigkeiten im sicheren Umgang mit digitalen Geräten wie Smartphones, Computern und dem Internet. Diese Kompetenzen bauen wiederum auf soliden Kenntnissen im Lesen, Schreiben, Rechnen und der deutschen Sprache auf.

Der Kanton Basel-Stadt fördert alle Bereiche der Grundkompetenzen. Der Schwerpunkt liegt aktuell aber weiterhin auf Lesen und Schreiben. Die Volkshochschule beider Basel bietet schon seit 1989 Kurse für Erwachsene in diesem Bereich an. Auch Grundkurse für Rechnen und Computer gibt es seit vielen Jahren. Diese Angebote werden für Teilnehmende finanziell unterstützt, teils sind sie sogar kostenlos, wie zum Beispiel in niederschweligen Lernzentren (wie in Kapitel 4 beschrieben).

Eine grosse Herausforderung besteht darin, die Angebote bei den Zielgruppen bekannt zu machen. Viele Menschen wissen nicht, dass es Kurse gibt, die genau auf ihre Bedürfnisse zugeschnitten

sind. Ausserdem haben viele Betroffene wegen schlechter Erfahrungen in der Schule wenig Motivation, ihre Bildungsdefizite anzugehen.

Deshalb setzt die kantonale Förderung nicht nur auf bedarfsgerechte Angebote, die auf individuelle Schwächen eingehen, sondern legt auch grossen Wert darauf, Teilnehmende zu gewinnen. Hier arbeitet Basel-Stadt eng mit dem Kanton Basel-Landschaft zusammen. Auf nationaler Ebene gibt es zudem eine Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK). Gemeinsam führen die Kantone die Kampagne «Einfach Besser!», um mehr Menschen für die Grundkompetenzkurse zu gewinnen.

5.3 Inwiefern könnten ähnliche Massnahmen, wie sie im Kanton Zürich beschlossen wurden, in unserem Kanton eingeführt werden und wie könnten diese aussehen?

Im Kanton Basel-Stadt bestehen bereits ähnliche Angebote, wie sie im Kanton Zürich eingeführt wurden. Der Kanton beteiligt sich am selben Bundesprogramm zur Förderung der Grundkompetenzen wie Zürich. Wie in Kapitel 4.3 und 5.2 erklärt, hat der Kanton seit 2017 eine Programmvereinbarung zur Förderung der Grundkompetenzen mit dem Bund und hat entsprechende bestehende Angebote erweitert oder neu eingeführt. Die durch den Kanton unterstützten Lernzentren und Kursangebote der Volkshochschule beider Basel gelten schweizweit als vorbildlich Massnahmen. Die Zielsetzung liegt allgemein auf den kombinierten Angeboten, welche verschiedene Grundkompetenzschwächen gleichzeitig angehen. Ein Beispiel ist das 2021 vom Erziehungsdepartement eingeführte Angebot «Einfach besser vorbereitet für den Berufsabschluss für Erwachsene», welches Erwachsene mit dem Willen zur beruflichen Nach- oder Umqualifizierung anspricht (Eidgenössisches Berufsattest EBA oder Eidgenössisches Fähigkeitszeugnis EFZ), die aufgrund von Grundkompetenzschwächen Gefahr laufen, ihr Ziel nicht zu erreichen. Das Angebot wird sowohl durch den Kanton Basel-Landschaft als auch durch den Kanton Basel-Stadt finanziert.

5.3.1 Falls keine ähnlichen Massnahmen eingeführt werden können: Welche Alternativen sieht die Regierung vor, um die Situation der erwähnten Personengruppe zu verbessern?

Der Regierungsrat verweist auf die Antwort im Kapitel 5.3.

5.4 Unter welchen Umständen könnten die durch die Regierung denkbaren Massnahmenpakete ebenfalls vom Bund mitfinanziert werden?

Der Regierungsrat verweist auf die Antworten in den Kapiteln 4.3 und 5.3.

6. Zu den einzelnen Fragen betreffend den Anzug Sandra Bothe und Konsorten (P215299)

6.1 Ist der Regierungsrat bereit, Weiterbildungen neben der kantonalen Programmförderung durch die angebotsorientierte Finanzierung (Objektbezogen) auch bildungsspezifische Massnahmen zur Verbesserung der Chancen auf dem Arbeitsmarkt durch eine nachfrageorientierte Finanzierung (Subjektbezogen) zu fördern?

Bei der Ausbildungsfinanzierung ist zwischen den direkten Bildungskosten (Schulgelder, Studiengebühren usw.) und den indirekten Kosten der Bildung (Einkommensausfall, Zeitaufwand, Betreuungskosten usw.) zu unterscheiden.

Im Bereich der Finanzierung der direkten Bildungskosten der Grundkompetenzen ist der Kanton Basel-Stadt gut aufgestellt. Es stehen verschiedene, zum teils stark vergünstigte oder sogar kostenlose Angebote bereit (s. Kapitel 4.3, 5.2). Dies im Gegensatz zu vielen anderen Kantonen in der Schweiz, in denen ein Grossteil der Angebote von den Kursabsolventinnen und -absolventen selber bezahlt wird. Der Kanton Luzern und in der Folge weitere Kantone haben diese Finanzierungslücke der direkten Bildungskosten im Bereich der Grundkompetenzen teilweise mittels der Abgabe von Bildungsgutscheinen geschlossen. Diese Kantone setzen die Bildungsgutscheine bei dieser gezielten, bildungsfernen Zielgruppe ein, da sich hier die Mitnahmeeffekte in Grenzen halten.

Bei der beruflich orientierten Weiterbildung nimmt sich die Wirtschaft in die Verantwortung. Das Bundesamt für Statistik (BFS) erhebt im 5-Jahres-Rhythmus die Aus- und Weiterbildungsaktivität der ständigen Wohnbevölkerung in der Schweiz im Mikrozensus Aus- und Weiterbildung (MZB) (BFS, 2022). Aus dieser Erhebung hat das BFS im Januar 2024 Auswertungen zur Weiterbildungsunterstützung durch Arbeitgeber veröffentlicht (BFS, 2024). Die Auswertungen zeigen, dass fast die Hälfte der besuchten Weiterbildungen beruflich orientiert war, wobei die grosse Mehrheit (93%) von den Arbeitgebern unterstützt wurde. Im Vergleich zu Kleinbetrieben fördern grössere Betriebe häufiger Weiterbildungen. Insgesamt unterstützen Unternehmen vor allem Weiterbildungen, die auf die jeweilige Branche ausgerichtet sind.

Der Regierungsrat ist der Meinung, dass ein Gutscheinsystem – sei es nach Vorbild Genf oder Luzern - zu kurz greift. Gerade häufig sind es die indirekten Bildungskosten oder weitere Barrieren (siehe Kapitel 3.6), welche eine erhebliche Hürde für die Weiterbildung darstellen. Die Frage, ob und wie künftig direkte und indirekte Bildungskosten verstärkt durch den Kanton übernommen werden sollen, wird Gegenstand der Arbeiten der bereits erwähnten neuen interdepartementalen Strategiegruppe Arbeitsmarktfähigkeit sein.

6.2 Wie stellt sich der Regierungsrat die nachfrageorientierte Finanzierung mit Anreizwirkung auf das Weiterbildungsverhalten der Basler Bevölkerung vor und welche finanziellen Modelle könnten zur Anwendung kommen?

Der Kanton Basel-Stadt kennt bereits heute mit seinem Stipendiensystem ein nachfrageorientiertes Finanzierungssystem. Allerdings gibt der gesetzliche Rahmen hier vor, dass lediglich die formalisierte Bildung an öffentlichen Bildungseinrichtungen von der Erstausbildung bis zur Masterstufe unterstützt werden kann. Nicht formalisierte Aus- und Weiterbildungen sowie Angebote von privaten Institutionen werden nicht unterstützt. Im Rahmen der neuen Strategiegruppe wurde die Berufs- und Laufbahnberatung der Stadt Zürich besucht, welche innovative Arbeitsmarktstipendien vergeben. Diese haben den Zweck, dass die geplante Weiterbildung die Arbeitsmarktfähigkeit zumindest erhält oder diese verbessert. Die Arbeitsmarktstipendien decken die direkten Kosten der Weiterbildung wie Kurs- oder Lehrgangskosten, Lehrmittel, Anmelde- und Prüfungsgebühren. Zusätzliche Beiträge sind möglich für die Kinderbetreuung und zum Ausgleich des Einkommensausfalls aufgrund der Weiterbildung. Die Frage, wie künftig direkte und indirekte Bildungskosten im Bereich der Weiterbildung verstärkt durch den Kanton finanziert werden können und ob die Weiterentwicklung des bestehenden Stipendienwesens in die Richtung der stadtzürcher Arbeitsmarktstipendien zielführend ist, wird Gegenstand der neuen interdepartementalen Strategiegruppe Arbeitsmarktfähigkeit sein.

6.3 *Lassen die verfassungsmässigen Grundsätze nach bildungs- und wettbewerbspolitischen Aspekten diese arbeitsmarktbezogene Massnahme zu oder müssten gegebenenfalls die kantonalen Rahmenbedingungen angepasst werden?*

Das WeBiG ermöglicht staatliche Unterstützung von Weiterbildung im Sinne der Chancengleichheit und der Durchlässigkeit im Bildungswesen sowie überall dort, wo öffentliches Interesse ausgewiesen werden kann. Der Artikel 23 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt (SG 111.100) verankert die Grundlage zur kantonalen Förderung der allgemeinen, wie der berufsorientierten «Erwachsenenbildung» und erlaubt ebenfalls im Sinne der Chancengleichheit staatliche Unterstützungsbeiträge an Aus- und Weiterbildung. Auf der kantonalen Ebene fehlt derzeit noch eine eigenständige, gesetzliche Vorgabe für die punktuelle Förderung des Weiterbildungssektors im Sinne günstiger Rahmenbedingungen für dessen Entwicklung und allgemein die Grundlage für die Koordination staatlichen Handelns in diesem Bildungsbereich. Diese Lücke kann mit dem beim Erziehungsdepartement in Vorbereitung stehenden Bildungsrahmengesetz geschlossen werden, womit beispielsweise auch die Grundlagen für die interdepartementale Zusammenarbeit sowie für eine verbundpartnerschaftliche Kooperation mit den Organisationen der Arbeitswelt gelegt werden können.

7. Fazit

Der Regierungsrat stimmt mit den Antragstellenden überein, dass gezielte Investitionen in den kantonalen Weiterbildungssektor die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft im Kanton positiv unterstützen können. Angesichts des durch die Megatrends beschleunigten Wandels und der konstanten Nachfrage nach Fachkräften kommt der subsidiären Förderung eines Weiterbildungssystems, welches zur Bewältigung dieser Herausforderungen beitragen kann, grosse Bedeutung zu.

Die Veränderungen im Arbeitsmarkt stellen die Arbeitnehmenden wie auch die Arbeitgebenden mittel- und langfristig vor grosse Herausforderungen. Im Bereich der Zugänglichkeit von Weiterbildung für alle Bevölkerungsgruppen besteht für den Kanton Basel-Stadt Handlungsbedarf. Um die Strategie dafür festzulegen und das Vorgehen zu koordinieren, setzt der Regierungsrat eine interdepartementale Strategieguppe ein. Die Strategieguppe wird jährlich über ihre Arbeit berichten.

8. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Annina von Falkenstein und Konsorten betreffend «Nachholbildungsmöglichkeiten bei Defiziten in den Grundkompetenzen Lesen, Schreiben und Rechnen» und den Anzug Sandra Bothe und Konsorten betreffend «fit durch Weiterbildung auf dem Arbeitsmarkt» abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin