

SKOS CSIAS COSAS

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
Conférence suisse des institutions d'action sociale
Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale
Conferenza svizra da l'agid sozial

Stipendien statt Sozialhilfe

Für eine wirksame Unterstützung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen

Grundlagenpapier der SKOS

1. Einleitung

Die SKOS stellt in ihrer Armutsstrategie¹ fest, dass trotz der guten Schulausbildung in der Schweiz der Zusammenhang zwischen Schulerfolg und sozioökonomischem Status der Eltern bislang nicht aufgebrochen werden konnte. Sie fordert deshalb u.a., dass das Stipendienkonkordat von allen Kantonen ratifiziert wird und dass Grundlagen erarbeitet werden zur Harmonisierung von Stipendien- und Sozialhilfewesen.

Der Vorstand der SKOS hat sich an seiner Klausur im Frühjahr 2011 eingehend mit der Thematik beschäftigt. Die Geschäftsleitung der SKOS hat die Diskussion weitergeführt.

Mit dem vorliegenden Grundlagenpapier will die SKOS bekräftigen, dass sie der Ausbildung junger Menschen für die Armutsprävention höchste Priorität einräumt. Es muss dafür gesorgt werden, dass sich junge Erwachsene aus der Sozialhilfe ablösen können bzw. gar nicht erst zur Sozialhilfe kommen. Die Harmonisierung der Stipendien- und Sozialhilfepolitik sieht die SKOS als prioritäre und konkrete Investition. Aufgrund der Umsetzung des Stipendienkonkordates werden in den nächsten Jahren die kantonalen Stipendiengesetze revidiert werden müssen. Mit dem Grundlagenpapier will die SKOS die Diskussion in den Kantonen anregen und mögliche Wege aufzeigen.

2. Grundlagen

Das Recht auf Bildung ist ein Grundrecht nach Art. 26 der Allgemeinen Menschenrechtserklärung. Obwohl die Schweiz die zentralen völkerrechtlichen Abkommen ratifiziert hat, ist das Recht auf Bildung nicht explizit in der Bundesverfassung verankert. Gemäss dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) wird diese Forderung aber von verschiedenen allgemeingültigen Artikeln der Verfassung implizit aufgenommen. So ergebe sich aus Art. 2 BV die Pflicht von Bund und Kantonen zur gemeinsamen Förderung der Wohlfahrt, zur Achtung der kulturellen Vielfalt und zur Sorge für möglichst grosse Chancengleichheit. Diese staatspolitischen Ziele seien auch wegleitend für das Bildungswesen. Zudem verpflichten sich Bund und Kantone in den Sozialzielen Art. 41 BV zur Umsetzung bestimmter Bildungsziele. Darunter fällt die Aufgabe dafür zu sorgen, dass Kinder und Jugendliche sowie Personen im erwerbsfähigen Alter sich nach ihren Fähigkeiten bilden, aus- und weiterbilden können, dass sie in ihrer Entwicklung zu selbständigen und sozial verantwortlichen Personen gefördert und in ihrer sozialen, kulturellen und politischen Integration unterstützt werden.²

Die Sozialhilfe garantiert die Existenzsicherung nach Art. 12 BV. Sie fördert die wirtschaftliche und persönliche Selbständigkeit und gewährleistet die soziale und berufliche Integration. Sie hat also nicht nur einen existenzsichernden wirtschaftlichen Auftrag, sondern auch einen ausdrücklichen Integrationsauftrag. Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird Sozialhilfe aber nur dann geleistet, wenn keine andere Hilfe erhältlich ist. Im Zusammenhang mit Schul-, Kurs- oder Ausbildungsbesuchen sind gemäss SKOS-Richtlinien (C.1.4) die entstehenden Kosten daher nur dann zu übernehmen, wenn sie nicht bereits im Grundbedarf für den Lebensunterhalt oder über Stipendien gedeckt werden können.

Grundsätzlich sind die Eltern für die Finanzierung der Ausbildung ihrer Kinder zuständig. Verfügen die Eltern nicht über die nötigen finanziellen Mittel, so können zwar grundsätzlich Ausbildungsbeiträge beantragt werden. Allerdings sind die kantonalen Stipendiengesetze äusserst heterogen. Die Stipendien sind in den meisten Fällen nicht existenzsichernd, sondern verstehen sich lediglich als Kostenbeitrag. Zudem werden je nach Wohnort nicht alle Ausbildungstypenabgedeckt, sondern die Beitragsleistungen konzentrieren sich häufig auf den tertiären Bereich. Junge Erwachsene und Familien in der Sozialhilfe sind besonders häufig betroffen von mangelnder Ausbildungsfinanzierung. In der Systemlogik sollte allerdings nicht die Sozialhilfe mit Ausbildungskosten belastet werden, sondern die existierenden

¹ SKOS, Elemente einer Strategie zur Bekämpfung der Armut, 2010 (S. 9)

² http://www.sbf.admin.ch/bra/faq_de.html#2

Instrumente der Stipendien so ausgebaut werden, dass auch junge Menschen aus bildungsfernen und wirtschaftlich schwachen Familien davon profitieren können.

«Die berufliche und soziale Integration von Jugendlichen steht auf der gesellschaftspolitischen Agenda ganz oben.» So analysiert das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) den Stellenwert und mithin den Bedarf an Bildung von jungen Menschen. Quantifiziert bedeutet das, dass die Abschlussquote auf Sekundarstufe II unter den Jugendlichen bis 2015 von 90 auf 95 Prozent gesteigert werden soll.

Die Schweizerische Konferenz der Erziehungsdirektorinnen und –direktoren stützt dieses Anliegen und legt in ihrer Erklärung 2011 zu den gemeinsamen bildungspolitischen Zielen für den Bildungsraum Schweiz fest: «95 Prozent aller 25-Jährigen verfügen über einen Abschluss auf Sekundarstufe II».

Die Forderung nach Bildung für alle hat nicht nur bildungspolitische, sondern auch volkswirtschaftliche Grundlagen. Die Quote an Ausbildungslosen kann einer Gesellschaft nicht gleich sein. Sie produziert nicht nur individuelle Notlagen, sondern auch volkswirtschaftliche Kosten – in Form von entgangenen Einnahmen bei Steuern und Sozialversicherungen sowie in Form von erhöhten Sozialausgaben. Mit der Investition in die Ausbildung kann der Staat insgesamt also erhebliche Kosten sparen³.

3. Bisherige Massnahmen und Einschätzung der SKOS

Geringe Bildung kann zugleich Risikofaktor für Armut als auch Folge von Armut sein. Jugendliche und junge Erwachsene sind in besonderem Masse von Armut betroffen. Die Anzahl der Sozialhilfebeziehenden ohne abgeschlossene Berufsausbildung ist insgesamt am Steigen.⁴ Von den 18- bis 25-Jährigen in der Sozialhilfe sind rund zwei Drittel ohne Berufsabschluss.⁵

Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) hat sich deshalb verschiedentlich mit dieser Personengruppe befasst. Ziel war es stets, eine Sozialhilfepraxis zu entwickeln, welche den Lebensumständen und besonderen Bedürfnissen der Jugendlichen und jungen Erwachsenen gerecht wird und insbesondere ihre berufliche Integration, den Abschluss einer Ausbildung und die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und damit die nachhaltige Sicherung ihrer wirtschaftlichen Selbständigkeit ins Zentrum der Bemühungen stellt.

Die SKOS hat deshalb bereits 2004/05 in Ergänzung zu ihren Richtlinien Praxishilfen veröffentlicht, welche Empfehlungen für den Umgang mit jungen Erwachsenen enthalten.⁶ Zentrale Stossrichtungen dieser Praxishilfen sind die berufliche Integration sowie die differenzierte Anwendung der Richtlinien unter Berücksichtigung der spezifischen Situation junger Erwachsener. Insbesondere geht es darum, den realen Lebensverhältnissen junger Erwachsener zwischen Familien, Ausbildung und Arbeitsmarkt Rechnung zu tragen. Es soll auch sichergestellt werden, dass die Anreize zum Abschluss einer Ausbildung und Aufnahme einer Erwerbstätigkeit im Vergleich mit Jugendlichen in Ausbildung, die nicht unterstützt werden, richtig gesetzt werden.

2007 hat die SKOS in einem Grundlagenpapier die Ausbildungs- und Arbeitslosigkeit bei jungen Erwachsenen thematisiert.⁷ Sie hat aufgezeigt, dass Jugendliche und junge Erwachsene unabhängig von der damals guten Konjunkturlage weiterhin eine hohe Sozialhilfequote aufwiesen. Dies deutet auf strukturelle Ursachen der Armutsgefährdung hin. Zudem entscheidet noch heute die sozioökonomische bzw. die familiäre Herkunft wesentlich über die Schulleistungen und Bildungskarrieren von Kindern. Fehlende oder abgebrochene Berufsausbildungen stehen oft am Anfang einer Entwicklung, die in die

³ Travail.Suisse liess die Kosten der Ausbildungslosigkeit in der Schweiz berechnen und kam pro Person und Jahr auf rund 10'000 Franken. Quelle: Büro BASS. Gesellschaftliche Kosten der Ausbildungslosigkeit in der Schweiz. Schlussbericht. 2009

⁴ BFS, Sozialhilfestatistik 2009, Ausgewählte Ergebnisse, S. 7, 2011

⁵ In der Statistik berücksichtigt sind allerdings auch diejenigen, die ihre Ausbildung noch nicht abgeschlossen haben.

⁶ SKOS-Richtlinien, Praxishilfen H11, Version 2010/2011

⁷ SKOS, Ausbildungs- und Arbeitslosigkeit bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen, Grundlagenpapier, 2007

Sozialhilfe führt. Der Beseitigung dieses strukturellen Armutsrisikos hat die SKOS auch in ihrer Strategie zur Bekämpfung der Armut einen hohen Stellenwert beigemessen.⁸

In der Zwischenzeit sind die damals aus der Praxis gewonnen Erkenntnisse und Einsichten allgemein anerkannt. Die Notwendigkeit, der Bekämpfung von Ausbildungs- und Arbeitslosigkeit bei jungen Erwachsenen besonderes Augenmerk zukommen zu lassen, wird nicht mehr bestritten. Doch über welche Instrumente verfügt die Sozialhilfe? Im Bereich der Integrationsangebote für junge Erwachsene wurde in den letzten Jahren viel getan und aufgebaut. Auch die persönliche Beratung junger Erwachsener durch spezialisierte Dienste wurde ausgebaut. Die interinstitutionelle Zusammenarbeit wurde verstärkt. Die Sozialhilfe kann das nur begrüßen.

Der Kampf gegen Ausbildungs- und Arbeitslosigkeit muss früh beginnen. Sind Jugendliche und junge Erwachsene erst einmal in der Sozialhilfe, ist oft schon Vieles schief gelaufen. Die SKOS hat denn auch bereits 2007 festgehalten, dass die Sozialhilfe kaum die richtige Instanz sei, um Ausbildungslosigkeit, Arbeitslosigkeit und Armut bei jungen Erwachsenen wirksam zu bekämpfen. In erster Linie bedarf es präventiver Massnahmen. Angefangen bei der Frühförderung von Kindern bildungsferner Elternhäuser bis zum Coaching bei der Stellensuche. Während auf Seiten der beruflichen Integrationsmassnahmen für Jugendliche inzwischen verschiedene Lösungen wie Case Management, Motivationssemester, usw. entwickelt wurden, stellt die Frage nach der Existenzsicherung oft Probleme. Wer ist für die Ausbildungskosten und insbesondere für den Lebensunterhalt während der Ausbildung verantwortlich? Soll bei Jugendlichen ohne Ausbildung die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit im Niedriglohnsektor oder das Nachholen einer Ausbildung im Zentrum stehen? Wer übernimmt die Kosten? Wie steht es um das Verhältnis zwischen Sozialhilfe und Stipendienwesen?

Der Kanton Waadt hat vor fünf Jahren ein Modell eingeführt, das gesamtschweizerische Beachtung verdient. Er hat das Prinzip «Stipendien statt Sozialhilfe» konsequent umgesetzt und damit einen Paradigmenwechsel vorgenommen, den die SKOS für die ganze Schweiz befürwortet. Es braucht heute Massnahmen, um eine substantielle Verbesserung der Unterstützung für junge Erwachsene zu erreichen, die mehr Erfolg verspricht als die heutige Praxis.

4. Jugendliche und junge Erwachsene in der Sozialhilfe

Seit mehreren Jahren schon liegt die Sozialhilfequote junger Erwachsener deutlich über dem Durchschnitt. 2009 betrug sie knapp vier Prozent, also ein Prozent höher als bei der Gesamtbevölkerung.⁹ Die Ursachen sind einerseits struktureller Natur, indem Jugendliche mit niedrigen Qualifikationen und tieferen sozioökonomischen Schichten erschwerten Zugang zu Ausbildung und Arbeitsmarkt haben. Andererseits sind junge Erwachsene auf dem Arbeitsmarkt in konjunkturell schwierigen Zeiten besonders benachteiligt. Sie verlieren bei einem Abschwung tendenziell zuerst ihre Anstellung und werden vom Arbeitsmarkt erst nach einigen Jahren des Aufschwungs wieder aufgenommen. Der Mangel an Berufserfahrung insbesondere wirkt sich als zusätzliches Hindernis beim Einstieg bzw. Wiedereinstieg in die Arbeitswelt aus.

Ausbildungslosigkeit gilt als Hauptgrund für spätere Arbeitslosigkeit und als Ursache für Sozialhilfebezug junger Erwachsener. Rund zwei Drittel der Sozialhilfebeziehenden im Alter von 18 bis 25 Jahren sind ohne Berufsausbildung. Doch nicht nur schlecht qualifizierte junge Erwachsene sind von Arbeitslosigkeit betroffen. Auch Jugendliche mit akademischen Abschlüssen finden oft keinen oder keinen adäquaten Einstieg in die Arbeitswelt. Ihr Ausschluss von Leistungen der Arbeitslosenversicherung verkürzt inzwischen den Weg in die Sozialhilfe.¹⁰

⁸ SKOS, Elemente einer Strategie zur Bekämpfung der Armut, 2010

⁹ BFS, Statistischer Sozialbericht Schweiz 2011 (S. 77)

¹⁰ Mit der 4. AVIG-Revision wurde der Leistungsbezug für junge Erwachsene stark eingeschränkt.

Das Bundesamt für Statistik unterscheidet in seinem Bericht «Junge Erwachsene in der Sozialhilfe» verschiedene Kategorien von Jugendlichen.¹¹ Danach absolvieren ein Fünftel der Jugendlichen in der Sozialhilfe eine Ausbildung. Ein Viertel ist erwerbslos und ohne Ausbildung. Weitere zwanzig Prozent der jungen Erwachsenen (wohl meistens Frauen) sind wegen eines oder mehrerer Kindern auf Sozialhilfe angewiesen. Oft dürfte auch in diesen Fällen eine Ausbildung fehlen. Zwölf Prozent wiederum sind nicht erwerbstätig. Daraus ist zu schliessen, dass für die allermeisten Jugendlichen und jungen Erwachsenen in der Sozialhilfe das Thema Ausbildung zentral ist.

Die Sozialhilfequote junger Erwachsener gibt vermutlich nur die halbe Wahrheit wieder. Entgegen verbreiteter Vorurteile, wonach sich junge Erwachsene gerne mit einem Leben in der Sozialhilfe abfinden, dürfte die Wahrheit wohl eine andere sein. Überdurchschnittlich hoch ist vermutlich die Zahl jener Jugendlichen, die auf die Sozialhilfe verzichten, obwohl sie dazu berechtigt wären. Sie finden, eher als ältere Menschen, oft einen Weg, sich mit Hilfe der Familie, von Freunden und Bekannten, mit Kleinkrediten und anderen Mitteln, ein prekäres Leben zu fristen und den Kontakt mit Arbeitsstellen zu meiden. Temporäre Wohnlösungen bei Bekannten sind ein probates Mittel, das Leben mit äusserst bescheidenen Mitteln zu bestreiten. Die Furcht vor Bürokratie, unangenehme Rückfragen bei der Familie oder die Forderung nach Verhaltensänderungen tun ein Übriges, um dem Gang auf die Sozialhilfe möglichst zu entgehen.

Wiederholt hat die SKOS darauf aufmerksam gemacht, dass die Sozialhilfe in den allermeisten Fällen spät oder zu spät in Kontakt mit armutsgefährdeten jungen Erwachsenen tritt. Ihre Interventionsmöglichkeiten greifen zu spät, wenn schon Vieles schief gelaufen ist. Schule, Ausbildung und Einstieg ins Berufsleben werden zudem als klar voneinander getrennte Lebensabschnitte konzipiert und wahrgenommen. Für die einzelnen Phasen bestehen unterschiedliche Zuständigkeiten. Dies entspricht nicht dem realen Entwicklungsgeschehen. Ziemlich willkürlich ist zudem der rechtliche Schritt in die Mündigkeit bei 18 Jahren angelegt. Der Prozess der Loslösung von der Familie und der Integration in die Arbeitswelt, welche eine wirtschaftlich eigenständige Lebensführung ermöglichen soll, erweist sich in der Praxis jedoch als ein Kontinuum. Entsprechend sollten Massnahmen nicht nur als ‚Anschlüsse‘ und kurzfristige Angebote und Interventionen konzipiert werden, sondern als eine kontinuierliche Entwicklung mit Perspektive.

Zudem sind wo immer möglich Fehlanreize zu vermeiden. So kann es beispielsweise vorkommen, dass Familien weniger Geld zur Verfügung hat, wenn ein Jugendlicher oder eine Jugendliche eine Lehre aufnimmt, weil der Lehrlingslohn vom Haushaltseinkommen in Abzug gebracht wird. Dies führt dazu, dass weder die Jugendlichen noch ihre Familiensysteme positive Anreize zur Aufnahme einer Berufsausbildung erfahren.

5. Ausbildung, der Weg aus der Armut

Der beste Weg, die Armut junger Menschen zu verhindern oder aus ihr herauszuführen, ist in der heutigen Wissensgesellschaft eine Berufsausbildung. Sie gibt zwar keine Garantie gegen Armut ab, bietet aber empirisch erwiesene die besten Chancen zur späteren wirtschaftlichen Eigenständigkeit. Die berufliche Qualifikation erweist sich somit als Schlüssel in der Armutsbekämpfung. Die Schweiz verfügt grundsätzlich über gute Voraussetzungen, die Armut jugendlicher Erwachsener zu bekämpfen. Das duale Bildungssystem, die ausgebaute Berufsberatung, die verschiedenen Integrationsangebote bieten eine breite Palette von Möglichkeiten. Zurzeit übersteigt das Angebot an Lehrstellen sogar die Nachfrage. Die Zersplitterung der Zuständigkeiten allerdings erschwert eine zielgerichtete Arbeit mit jungen Erwachsenen.

Die Nutzung bestehender Ausbildungs- und Integrationsangebote führt glücklicherweise in vielen Fällen zum Erfolg. Ein Teil der Jugendlichen kann jedoch mit diesen nicht erreicht werden. Sie erweisen sich für

¹¹ BFS, Statistik der Schweiz, Junge Erwachsene in der Sozialhilfe. Neuchâtel 2009

sie als zu hochschwellig und stellen unüberwindbare Hürden dar für die mit sehr wenig intellektuellen und handwerklichen Ressourcen ausgestatteten Jugendlichen. Die SKOS hat in ihrem Grundlagenpapier 2007 einige Empfehlungen entwickelt, die im Wesentlichen heute noch Gültigkeit haben. Sie zielen u.a. auf den Ausbau geeigneter beruflicher Integrationsmassnahmen. Zusätzlich kommt hinzu, dass Jugendliche und junge Erwachsene oft von verschiedenen Stellen betreut werden und Unterstützung erfahren. Ein verbindliches, klares Gegenüber fehlt oft und dies in einer für die Persönlichkeitsentwicklung besonders wichtigen Lebensphase.

Bund und Kantone haben diese Schwäche inzwischen erkannt und geben mit dem Einsatz von Case Management, Job Coaches und anderen Massnahmen Gegensteuer. Das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie BBT fordert die Kantone auf, dieses Instrument umzusetzen. Die Erfahrungen mit Case Management Berufsberatung zeigen, dass dieses koordinierende Verfahren für viele Jugendliche eine ausgesprochen hilfreiche Massnahme bildet, um in der Berufsausbildung Fuss zu fassen. Das Case Management kann als Scharnier verstanden werden zwischen den verschiedenen Unterstützungssystemen – nur in dieser Vernetzung kann in komplexen Situationen oft eine nachhaltige Lösung herbeigeführt werden. Für eine erfolgreiche Umsetzung geeigneter Integrationsschritte in die Berufswelt sind einfache Finanzierungsmodi besonders förderlich. Mit existenzsichernden Stipendien erhaltene CM Berufsberatung ein entscheidendes Element für eine erfolgreiche Integrationsarbeit.

6. Mangelnde Abstimmung von Stipendien und Sozialhilfe

Noch kaum Beachtung gefunden hat das Zusammenspiel von Stipendienwesen und Sozialhilfe. Dies erstaunt. In beiden Fällen geht es um die Sicherung des Lebensunterhalts mit öffentlichen Mitteln. Zur Förderung von Ausbildung und Studium Jugendlicher und junger Erwachsener aus einkommensschwachen Verhältnissen haben alle Kantone in den letzten Jahrzehnten ein Stipendienwesen aufgebaut. Das Stipendienwesen hat sich dabei eigenständig entwickelt, fast ohne Querbezüge zur Sozialhilfe. Grundsätzlich sollen Stipendien sicherstellen, dass auch Kinder aus ärmeren Schichten Zugang zu Bildung haben. Sie garantieren in einem gewissen Umfang den Lebensunterhalt.

Das Stipendienwesen liegt in ausschliesslicher Kompetenz der Kantone. Durch den NFA leistet der Bund nur noch Ausbildungsbeiträge im tertiären Bildungsbereich. Die Kantone geben jährlich ungefähr 280 Millionen Franken aus für Ausbildungsbeiträge in Form von Stipendien und Darlehen, wobei die ausbezahlten Leistungen in den letzten Jahren rückläufig sind.¹²

Die Stipendienordnungen der Kantone unterscheiden sich ganz wesentlich voneinander. Dies gilt nicht nur für die Leistungen, sondern auch für die Voraussetzungen, unter denen Stipendien ausgerichtet werden. Heute werden nicht alle Typen von Ausbildungen anerkannt. Tendenziell werden mit Stipendien vor allem höherschwellige Ausbildungen finanziert. Unterschiedlich sind auch die Einkommens- und Vermögensgrenzen, unter denen eine Familie bzw. ihre Kinder mit Stipendien rechnen können. Die Zahl der Studienjahre, die stipendiert werden, variiert ebenso wie der Zugang von ausländischen Jugendlichen und jungen Erwachsenen zu einem Stipendium. Unterschiedlich sind auch die Definition von Erst- und Zweitausbildungen, die verschieden behandelt werden. Kurz: mehr noch als in der Sozialhilfe gelten für das Stipendienwesen Unterschiede zwischen den Kantonen.

Während sich die Stipendien nicht als Leistung zur Existenzsicherung verstehen, sondern als Bildungsleistung, dient die Sozialhilfe der Existenzsicherung und der Integration. Die wirtschaftliche Hilfe deckt die Lebenskosten und Massnahmen der sozialen Integration. Integration ist eine Kernaufgabe der Sozialhilfe. Insbesondere bei jungen Menschen liegt die oberste Priorität bei ihrer Unterstützung auf dem Weg in eine eigenständige Lebensführung. Die fachliche Qualifizierung liegt dabei im Vordergrund.

Fast überall fehlt es an einer konsequenten Abstimmung von Stipendien und Sozialhilfe. Dies gilt sowohl konzeptionell als auch im Einzelfall. Stipendien werden nach den entsprechenden Gesetzen ausgerichtet,

¹² EDK, Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen. Kommentar. Bern, 2009

die nur wenig Ermessensspielraum bieten. Die Sozialhilfe wiederum verfügt zwar über mehr Handlungsspielraum, erachtet aber die Ausbildungsfinanzierung nicht als ihren gesetzlichen Auftrag. Dazwischen klafft eine Lücke, die eine konsequente Förderung von Ausbildungen Jugendlicher aus einkommensschwachen Familien erschwert.

7. Das Stipendienkonkordat

Zurzeit steht das Schweizerische Stipendienwesen im Umbruch. Die Unzulänglichkeiten der bisherigen Ordnung sind längst bekannt. Die höchst unterschiedlichen kantonalen Regelungen sind auch unter Gesichtspunkten des Föderalismus nicht mehr zu rechtfertigen. So haben die Kantone ein Konkordat ausgearbeitet. Erforderlich ist dazu der Beitritt von zehn Kantonen. Bis heute haben insgesamt sieben Kantone definitiv einen Beitritt beschlossen (BS, FR, GR, NE, TG, VD, BE). Weitere Kantone werden anfangs 2012 dazukommen (z.B. BL, SO).

Das Konkordat führt gewisse Mindeststandards ein, auf die sich die Konkordatskantone geeinigt haben. Diese betreffen insbesondere den Kreis der Bezugsberechtigten, die Altersgrenzen, die Ausbildungstypen, die Studiendauer und den Leistungsumfang. Nach dem Inkrafttreten des Konkordates haben die Vereinbarungskantone fünf Jahre Zeit, die erforderlichen rechtlichen Anpassungen vorzunehmen.¹³

Das Stipendienkonkordat betrifft im Grundsatz die Ausbildungen im Tertiärbereich. Damit ist seine Relevanz für die Sozialhilfe eher beschränkt. Die vorgesehenen innerkantonalen Anpassungen des Stipendienrechts an das Konkordat bietet jedoch die Gelegenheit, auch das Zusammenwirken von Sozialhilfe und Stipendien genauer zu analysieren und entsprechende Gesetzesänderungen vorzusehen.

Neben dem Stipendienkonkordat ist zurzeit noch eine Volksinitiative des Verbands der Schweizer Studierendenschaften (VSS) in Aussicht gestellt, welche eine Bundeslösung für die Stipendien vorsieht. Der Initiativtext sieht allerdings nur eine nationale Lösung für universitäre Studien vor, womit die Förderung anderer Ausbildungsstufen weiterhin den Kantonen vorbehalten bliebe. Aus Sicht der Sozialhilfe, welche es nur in der Minderzahl mit Jugendlichen zu tun hat, die einen universitären Abschluss anstreben, ist die Volksinitiative daher von nachgeordnetem Interesse.

8. Erfolgreiches Modell im Kanton Waadt

Von besonderem Interesse in diesem Zusammenhang ist das Modell des Kantons Waadt. Seit 2010 setzt dieser konsequent auf den Grundsatz: Stipendien statt Sozialhilfe. Die Unterhaltsnormen der Sozialhilfe wurden dabei mit den Stipendiennormen harmonisiert (die Ausbildungskosten werden zusätzlich vom Stipendienwesen übernommen), mit dem Ziel den Übertritt aus der Sozialhilfe in das Stipendienwesen ohne Schwelleneffekt möglich zu machen und die Finanzierung des Unterhaltes der jungen Erwachsenen in Ausbildung nicht von der Sozialhilfe sondern von einem dem Bildungswesen angegliederten Leistungserbringer übernehmen zu lassen. Diese Harmonisierung war auch eine wichtige Voraussetzung für die Konsolidierung des Berufsbildungsprogrammes FORJAD, welches junge Erwachsene ohne Berufsbildung in der Sozialhilfe systematisch in Richtung Berufsbildung und Stipendienwesen orientiert.

Die Botschaft an die Sozialhilfebeziehenden ist damit klar: Jugendliche und junge Erwachsene in der Sozialhilfe brauchen Berufsbildung. Diese wird von ihnen verlangt. Stehen nicht objektive Hindernisse im Wege, gibt es für junge Erwachsene, die eine Integrationsmassnahme zur Berufsbildung ablehnen, ab dem 1. Januar 2012 Sozialhilfe auf Höhe des Grundbedarfes I¹⁴ der SKOS-Richtlinien. Sie erfahren jedoch

¹³ Nähere Ausführungen zum Konkordatstext finden sich unter:

http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/stip_konkordat_d.pdf

¹⁴ Für alleinstehende junge Erwachsene ab 1.1.2012 Fr. 960/Mt. (ab 1.7.2012 Fr. 970/Mt. aufgrund der Indexierung der Normen um 1%). Wer ein Praktikum oder eine Integrationsmassnahme etc. absolviert erhält Fr. 1110.-/Mt. (ab 1.7.2012 Fr. 1121/ Mt.).

Unterstützung bei der Berufsausbildung. Gemeinsam mit ihnen wird ein Ausbildungsprojekt entwickelt und umgesetzt. Ein Ausbildungsplatz wird gesichert und der Lebensunterhalt über Stipendien finanziert. Die Finanzierungsentscheide werden, wie bei Stipendien üblich, an den Erfolgsfortschritt geknüpft.

Mit diesem Modell hat der Kanton Waadt einige zentrale sozialpolitische Anliegen umgesetzt: Jugendliche und junge Erwachsene werden nicht einfach durch wirtschaftliche Hilfe unterstützt. Vielmehr wird von ihnen im Sinne einer Gegenleistung eine Ausbildung verlangt. Dieser Pflicht der jungen Erwachsenen steht die Verpflichtung des Staates gegenüber, für einen adäquaten Ausbildungsplatz zu sorgen. Gleichzeitig wird das Thema, worum es geht, zentral positioniert. Nicht die Armut und ihre Linderung stehen im Zentrum, sondern eine Ausbildung, die längerfristig wirtschaftliche Unabhängigkeit in Aussicht stellt. Die Betroffenen sind nicht einfach Opfer sozialer Verhältnisse, sondern Akteure und Akteurinnen ihrer eigenen Zukunft. Damit verändert sich die Perspektive in einem doppelten Sinne: Der Blick auf die aktuelle Lebenslage ist nicht defizitorientiert, nicht Sanktionsmöglichkeiten gegenüber Jugendlichen bestimmen die Blickrichtung, sondern es geht um Entwicklungschancen, zu denen Jugendliche und Behörden beitragen. Und gleichzeitig werden die Jugendlichen auf ein Projekt verpflichtet, das ihnen eine Perspektive gibt.

Es ist klar, dass dieses neue Modell nicht alle Probleme löst. Es gibt auch unter diesem Regime junge Menschen, die sich jedem Projekt verweigern oder dazu nicht in der Lage sind. Es geht dann aber um eine Minderheit der Fälle. In der grossen Mehrheit lassen sich für Jugendliche und junge Erwachsene Ausbildungsprojekte realisieren. Die jungen Erwachsenen im Programm FORJAD werden auch nach Übertritt in das Stipendienwesen weiterhin, falls angebracht, von speziell ausgebildeten Coaches während ihrer Ausbildung begleitet. Nach erfolgreichem Berufsbildungsabschluss können sie während 3 Monaten von Arbeitsvermittlern bei ihrer Arbeitsplatzsuche unterstützt werden.

Seit 2006 konnten rund 1'400 junge Erwachsene in das Programm eintreten. Knapp 300 machten einen Lehrabschluss. Im Herbst 2011 befanden sich 630 junge Erwachsene in diesem Programm.

Nach der definitiven Einführung des Programmes (Pilotphase 2006-2009) und der gleichzeitigen Harmonisierung der Unterhaltsnormen zwischen Sozialhilfe und Stipendienwesen konnten seit 2009 rund 600 junge Erwachsene aus der Sozialhilfe aus- und in das Stipendienwesen übertreten. 1'700 Working-Poor-Familien ausserhalb der Sozialhilfe mit jungen Erwachsenen in Ausbildung sahen die Stipendien um rund 6'300 Franken pro Jahr ansteigen. Das Gesamtbudget des Stipendienwesens wurde um 26 Millionen Franken aufgestockt (+78 Prozent). Davon betreffen rund 11 Millionen Franken die Aufwendungen für die Stipendien der jungen Erwachsenen im Integrationsprogramm FORJAD. Um einen vergleichbaren Betrag konnte die Sozialhilfe entlastet werden.

In der volkswirtschaftlichen Langfristperspektive macht sich die Investition in Stipendien für Jugendliche in Ausbildung um ein Vielfaches bezahlt. Der Kanton Waadt geht davon aus, dass dank dieses Programmes und der damit verbundenen Möglichkeit, das Risiko eines dauerhaften Sozialhilfebezugs der betroffenen Personen markant zu vermindern, mittelfristig rund 10 Millionen Franken pro Jahr in der Sozialhilfe eingespart werden können. Es handelt sich dabei um eine konservative Grundannahme.

Die Realisierung dieses Modells verlangt eine Reihe von Anpassungen der kantonalen Stipendienordnungen und der Sozialhilfe. Zentraler Punkt: die Anspruchsvoraussetzungen für Stipendien und Sozialhilfe müssen auf einander abgestimmt und die materiellen Normen (Unterhalt) vollständig harmonisiert werden, um jegliche Schwelleneffekte zu eliminieren. Heute erhalten im Kanton Waadt Familien mit Jugendlichen oder jungen Erwachsenen in Ausbildung dieselbe finanzielle Unterstützung für ihre Kinder durch das Stipendienwesen wie in der Sozialhilfe. Junge Erwachsene mit oder ohne Familie müssen sich nicht mehr an die Sozialhilfe wenden, um während ihrer Ausbildung für ihren Unterhalt aufkommen zu können. Da ein grosser Teil der jungen Erwachsenen in der Sozialhilfe keinen Schweizer Pass hat, muss der Zugang der ausländischen Jugendlichen zu Stipendien gesichert sein. Sinnvollerweise sollten die Stipendien Jugendlichen ab 16 Jahren zugänglich sein. Schliesslich sind besondere gesetzliche Anpassungen bezüglich der Finanzierung erforderlich. In Kantonen, in den die Stipendien und die Sozialhilfe vom Kanton finanziert werden, stellt dies kaum Probleme dar im Gegensatz zu Kantonen,

in denen die Kostenträger für Sozialhilfe und Stipendien unterschiedlich sind. Dort braucht es Mechanismen eines Finanzausgleichs.

9. Stipendien statt Sozialhilfe – Empfehlungen

Die SKOS hält einen Paradigmenwechsel im Bereich der Sozialhilfe für Jugendliche und junge Erwachsene für erforderlich. Die Erreichung einer beruflichen Grundausbildung muss für jeden Jugendlichen und jede Jugendliche die Zielsetzung sein.

Obwohl sich das vorliegende Papier in erster Linie auf Jugendliche und junge Erwachsene bezieht, ist der Tatsache Rechnung zu tragen, dass in der Sozialhilfe sehr oft auch über 25-Jährige ohne Ausbildung verweilen und diese häufig besondere Schwierigkeiten beim Einstieg in eine Ausbildung bekunden. Es ist daher zu prüfen, inwiefern Alterslimiten nach oben offen gestaltet werden können.

Auch aus volkswirtschaftlicher Sicht ist das Ziel der beruflichen Grundbildung von hohem Interesse – reduziert es doch die Fälle von Sozialhilfe-Anhängigkeit junger Erwachsener und trägt massgeblich dazu bei, frühe Langzeitanhängigkeiten zu vermeiden.

Der Grundsatz Stipendien statt Sozialhilfe sollte in allen Kantonen umgesetzt werden. Das Modell des Kantons Waadt kann als Vorlage dienen.

Mit der Unterzeichnung des Stipendienkonkordats der Erziehungsdirektorenkonferenz EDK wird eine gewisse Harmonisierung des schweizerischen Stipendienwesens erreicht. Die SKOS hofft, dass dieses bald in Kraft treten kann und dass sich möglichst alle Kantone diesem Konkordat anschliessen werden.

Die Umsetzung des Stipendienkonkordats verlangt nach Einführungserlassen und Anpassungen der kantonalen Stipendienordnungen. Dies ist der ideale Anlass, das Verhältnis zwischen Sozialhilfe und Stipendien zu klären.

- Die SKOS empfiehlt, die Stipendienordnung möglichst so auszugestalten, dass Jugendlichen und junge Erwachsene ab 16 Jahren aus niedrigen Einkommensschichten die für sie relevanten Ausbildungen und Integrationsmassnahmen - also neben tertiären insbesondere auch niederschwellige Ausbildungen - finanziert werden können.
- Die SKOS empfiehlt, die Stipendienordnung so anzupassen, dass Jugendliche und junge Erwachsene mit einer ordentlichen Aufenthaltsbewilligung in den Genuss von Leistungen gelangen können.
- Die SKOS empfiehlt die Stipendien so zu bemessen, dass sie den Lebensunterhalt decken. Gleichzeitig soll dort, wo ein Erwerbseinkommen neben der Ausbildung realistischerweise erzielt werden kann, dieses von den Lebensunterhaltskosten in Abzug gebracht wird. Je nach individuellen Voraussetzungen der Jugendlichen ist allerdings im Sinne eines Motivationsanreizes auch darauf zu achten, dass die Ausbildung allenfalls möglichst zügig absolviert werden kann. Ebenfalls ist darauf zu achten, dass Jugendliche oder junge Erwachsene, die Sozialhilfe beziehen, nicht besser gestellt sind als solche ohne Sozialhilfe.
- Die SKOS empfiehlt schliesslich, die strukturellen Voraussetzungen zu schaffen, dass sich in Ergänzung zur materiellen Stipendienleistung nur eine Stelle mit der Unterstützung im Sinne von Begleitung und Betreuung der Jugendlichen und jungen Erwachsenen zu befassen hat. Stipendienberatung und persönliche Sozialhilfe sind in diesen Fällen zu vereinen und das Case-Management mit einfachen Finanzierungsmodi zu versehen.