

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

S V E B ■ Schweizerischer Verband für Weiterbildung
F S E A ■ Fédération suisse pour la formation continue
Federazione svizzera per la formazione continua
Swiss Federation for Adult Learning

«Arbeit dank Bildung»

**Weiterbildungsoffensive für Bezügerinnen und
Bezüger von Sozialhilfe**

Bern, Januar 2018

Inhalt

1 Zusammenfassung.....	1
2 Die Lage der Erwachsenen, die Sozialhilfe benötigen.....	2
2.1 Erwerbstätigkeit und Lohn	2
2.2 Die Bildungsschere öffnet sich	3
2.3 Die Anforderungen am Arbeitsplatz steigen	4
2.4 Bildungsweg individuell ausgestalten	4
3 Vieles wird in der Sozialhilfe schon umgesetzt	5
3.1 Allgemeine Bestrebungen	5
3.2 Grundkompetenzen	5
3.3 Niederschwellige Angebote zur beruflichen Qualifizierung.....	5
3.4 Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung und Berufslehre	5
3.5 Einschätzung der Sozialdienste	6
4 Strategie für eine Weiterbildungsoffensive	6
4.1 Das Ziel	6
4.2 Die Zielgruppen	6
4.3 Vorgehen in vier Etappen.....	7
4.4 Drei Stufen der Qualifizierung.....	7
4.5 Finanzierung	7
4.6 Grundlagen für die Umsetzung der Strategie	8
4.6.1 Umdenken bei der Sozialhilfe.....	8
4.6.2 Umdenken im Bildungssystem	8
5 Forderungen.....	9
Anhang.....	11

1 Zusammenfassung

2016 waren in der Schweiz 273'273 Personen auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen. Davon waren knapp 193'930 Personen älter als 18 Jahre. Durchschnittlich beziehen Erwachsene zwei Jahre Sozialhilfe. 50 Prozent der Erwachsenen, die Sozialhilfe benötigen, haben keinen Berufsabschluss. Fast 30 Prozent der Sozialhilfebeziehenden haben Schwierigkeiten mit den Grundkompetenzen.

Mit geeigneten Bildungsmaßnahmen kann ein Teil dieser Personen nachhaltig in den Arbeitsmarkt integriert werden. Von Bildungsmaßnahmen profitieren auch Personen, bei denen eine Erwerbstätigkeit kurz- und mittelfristig kaum möglich scheint. Hier kann Weiterbildung dazu beitragen, die selbstständige Bewältigung des Alltags und die Gesundheit zu fördern, was längerfristig wiederum die gesellschaftliche und berufliche Integration erleichtert. Es lohnt sich deshalb menschlich, sozial und wirtschaftlich, in die Weiterbildung von Sozialhilfebeziehenden zu investieren. Bisher wird in der Sozialhilfe das Potential der (Weiter-)Bildung für Sozialhilfebezüger und -bezügerinnen zu wenig genutzt.

Ein neues Paradigma

Nach dem heute geltenden Paradigma werden Sozialhilfebeziehende so rasch wie möglich mit kurzfristigen Massnahmen in den ersten oder in den zweiten, weniger Ansprüche stellenden Arbeitsmarkt integriert. Der Aufwand soll so gering wie möglich sein. Das neue Paradigma, das mit dieser Weiterbildungsoffensive gefordert wird, zielt grundsätzlich nur auf den ersten Arbeitsmarkt. Die Qualifizierung soll so gründlich sein wie nötig.

Dies bedeutet: Wer ohne genügende Grundkompetenzen oder ohne abgeschlossene Berufslehre Sozialhilfe bezieht, erhält die Chance sich zu bilden. Zur Bestimmung des Bildungswegs gehört eine Abklärung der individuellen Fähigkeiten und Fertigkeiten, das Festlegen von Bildungszielen, die Suche des geeigneten Bildungswegs und die Sicherstellung existenzsichernder Finanzierung. Das Ergebnis ist ein verbindlicher individueller Bildungsplan, aufbauend auf der persönlichen Motivation, die die Grundlage für jeden erfolgreichen Bildungsprozess ist. Dieser orientiert sich an einem dreistufigen Modell:

1. Erwerben von Grund-, Schlüssel- und Alltagskompetenzen;
2. Erwerben von beruflichen Qualifikationen unterhalb der Schwelle der beruflichen Grundbildung;
3. Absolvieren einer beruflichen Grundbildung.

Die Folgen der geringen Bildung von Sozialhilfebeziehenden sind sozialpolitisch breit anerkannt. Bildungspolitisch sind sie bisher kaum ein Thema. Die SKOS und der SVEB – im Verbund mit weiteren Organisationen im Sozialwesen und in der Weiterbildung¹ – entwickeln deshalb in diesem Papier eine gemeinsame Strategie zur Förderung der Bildung von Sozialhilfebeziehenden.

¹ Vgl. Seite 14

2 Die Lage der Erwachsenen, die Sozialhilfe benötigen

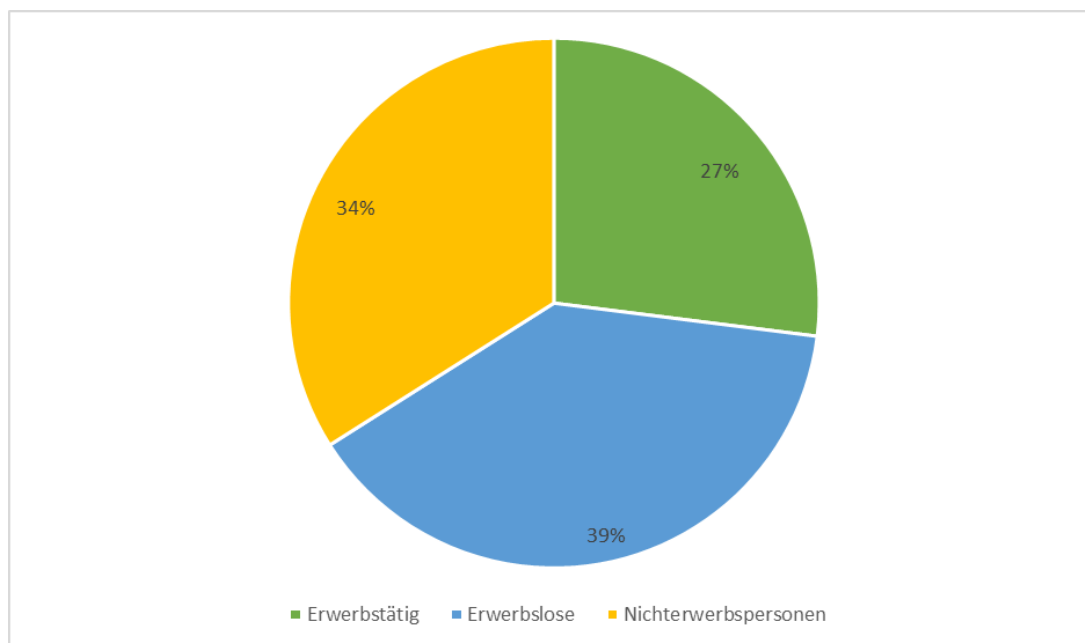
2.1 Erwerbstätigkeit und Lohn

Im Jahr 2016 waren in der Schweiz 273'273 Personen auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen. Davon waren knapp 193'930 Personen älter als 18 Jahre.

Erwachsene beziehen durchschnittlich Sozialhilfe während zwei Jahren. Ein Drittel der Personen ist weniger als ein Jahr auf Sozialhilfe angewiesen, rund die Hälfte weniger als zwei Jahre. Länger als vier Jahre auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen sind rund 30 Prozent der Personen. Im Jahr 2009 betrug ihr Anteil 26 Prozent; seither nimmt er zu.

Der Grund, sich von Sozialhilfe lösen zu können, war in knapp einem Drittel der Fälle die Verbesserung der Erwerbssituation.

Rund 27 Prozent der erwachsenen Sozialhilfebeziehenden (ab 18 Jahren) sind erwerbstätig, 39 Prozent erwerbslos und die restlichen 34 Prozent Nichterwerbspersonen.



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik 2016

«Nichterwerbspersonen» sind aus gesundheitlichen, familiären oder sozialen Gründen nicht in der Lage, eine Erwerbsarbeit weiter zu führen oder neu aufzunehmen. Oft handelt es sich um Personen, die bereits lange von der Sozialhilfe unterstützt werden und multidimensionale Probleme (körperliche Beeinträchtigungen, psychische Probleme, schwierige familiäre Situationen etc.) haben.

Erwerbslose sind Personen, die auf Arbeitssuche oder in einem Beschäftigungsprogramm der Sozialhilfe sind.

Mehr als ein Viertel der Erwachsenen, die Sozialhilfe beziehen, sind trotz einer Erwerbstätigkeit auf Unterstützung angewiesen. Sie erzielen wegen eines sehr tiefen Lohnes oder eines kleinen Erwerbsumsatzes kein existenzsicherndes Einkommen. Die Gründe dafür sind sehr unterschiedlich. Sie reichen vom niedrigen Lehrlingslohn über den tiefen Lohn gering qualifizierter älterer Personen zum

kleinen Pensum der gut qualifizierten, alleinerziehenden Mutter. So divers die Gründe für die Notwendigkeit von Sozialhilfe, so unterschiedlich sind die Wege aus der Sozialhilfe.

Flüchtlinge und Vorläufig aufgenommene bilden eine besondere Gruppe innerhalb der Sozialhilfebeziehenden. Die SKOS hat im Rahmen des Positionspapiers «Arbeit statt Sozialhilfe» im Januar 2017 ihre Anliegen formuliert. Im Rahmen der laufenden Diskussionen von Bund und Kantonen werden zurzeit Programme erarbeitet, die die berufliche Qualifikation dieser Gruppe unterstützen.

2.2 Die Bildungsschere öffnet sich

Das Ausbildungsniveau der Gesamtbevölkerung der Schweiz ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen und der Anteil der Personen ohne Berufsabschluss gesunken. Gleichzeitig stagniert das Ausbildungsniveau der Personen in der Sozialhilfe auf tiefem Niveau. Insbesondere der Anteil der Personen ohne Berufsausbildung verharrt bei 50 Prozent. Und 30 Prozent verfügen über ungenügende Grundkompetenzen².

Wer nicht genügend Grundkompetenzen aufweist,

- hat Schwierigkeiten, sich im Alltag zurecht zu finden,
- ist bei Strukturveränderungen im Berufsleben schnell bedroht,
- hat bei Arbeitslosigkeit wenig Chancen, den Wiedereinstieg in die Arbeitswelt zu schaffen,
- verfügt nicht über die Voraussetzungen zum lebenslangen Lernen,
- hat oft ein sehr tiefes Selbstwertgefühl in Bezug auf seine Arbeits- und Lernfähigkeiten,
- hat in der Regel eine schlechtere Gesundheit als der Durchschnitt der Bevölkerung.

Keinen Abschluss in der Berufsbildung haben Sozialhilfebeziehende,

- weil sie die obligatorische Schule nicht vollendet haben,
- weil sie im Anschluss an die obligatorische Schule noch als Jugendliche den Zugang zu einer Berufsausbildung verpassten,
- weil sie eine Lehre abgebrochen oder die Abschlussprüfung nicht bestanden haben,
- weil sie nach der obligatorischen Schulzeit aus dem Ausland einwanderten,
- weil ihre Bildungsabschlüsse in der Schweiz nicht anerkannt werden.

² ALL Studie, 2006

Eine zentrale Voraussetzung für eine nachhaltige Integration in die Gesellschaft und die Arbeitswelt ist Bildung. Entscheidend sind dabei insbesondere Grund-, Alltags-, Schlüssel- und Fachkompetenzen.

Grundkompetenzen umfassen Lesen und Schreiben sowie die mündliche Ausdrucksfähigkeit in der lokalen Landessprache, Alltagsmathematik und das Beherrschen von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT). Grundkompetenzen sind unerlässlich für das lebenslange Lernen und für weiterführende Qualifikationen.

Alltagskompetenzen braucht es für die Bewältigung des alltäglichen Lebens. Es geht um administrative Aufgaben (Steuererklärung, Umgang mit Sozialversicherungen), den Umgang mit Geld (Familienbudget) oder das Führen des eigenen Haushalts. Viele Personen, die durch die Sozialhilfe unterstützt werden, verfügen über eingeschränkte Alltagskompetenzen. Dies hat auch negative Folgen für die Chancen auf eine erfolgreiche Arbeitsintegration.

Arbeitsmarktliche Schlüsselkompetenzen sind zentral zum Bestehen im Beruf. Nötig sind zum Beispiel:

- Flexibilität, Planungs- und Organisationsfähigkeit, Lösungs- und Entscheidungsfähigkeit;
- Eigeninitiative, Eigenverantwortung, Sorgfalt, Zuverlässigkeit, Ausdauer, Belastbarkeit, Kreativität, Selbstständigkeit und Kritikfähigkeit;
- Kommunikation, Kooperation, Konfliktfähigkeit, Höflichkeit, Toleranz.

Unter **Fachkompetenz** schliesslich wird die Fähigkeit verstanden, berufstypische Aufgaben gemäss den theoretischen und praktischen Anforderungen des Berufsfelds lösen zu können.

2.3 Die Anforderungen am Arbeitsplatz steigen

Die Arbeitswelt verändert sich laufend. Die Anforderungen steigen als Folge der Automatisierung und Digitalisierung der Arbeit und der Internationalisierung des Arbeitsmarktes. Einfache Tätigkeiten werden ins kostengünstige Ausland verlagert. In der Schweiz verbleiben Arbeiten mit hohen fachlichen Anforderungen. Auch wenn im Bereich der individuellen Dienstleistungen (z.B. Pflege, Reinigung, Lieferdienste) zusätzliche Arbeitsplätze für Personen ohne berufliche Qualifizierung entstehen, lässt die Nachfrage nach Ungelernten insgesamt stark nach. Zudem steigen auch in diesen Stellen die Anforderungen bezüglich IKT-Kompetenzen und Kenntnisse der Schriftsprache. Dies bestätigt eine Umfrage des Schweizerischen Dachverbandes für Lesen und Schreiben. Der Anteil der Kursteilnehmenden, die darin angeben, dass ihre Lese- und Schreibkompetenz im beruflichen Alltag nicht genügen, ist zwischen 2007 und 2015 von 30 auf 62 Prozent gestiegen³.

Auch auf niedrig qualifizierte Beschäftigte steigt der Druck, sich weiterzubilden. Nur so können sie mit der technischen und betrieblichen Entwicklung mithalten. Aber: Die berufliche Qualifizierung beginnt für zahlreiche Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe nicht mit einer Lehre, sondern mit der Vorbereitung darauf. Dazu gehört der Erwerb genügender Grund- sowie Alltags- und Schlüsselkompetenzen. Das ist der Anfang eines langen Weges.

2.4 Bildungsweg individuell ausgestalten

Der Weg steht indes nicht allen offen. Die Abwesenheit von Bildungsabschlüssen und ungenügende Grundkompetenzen machen aus erwachsenen Sozialhilfebezügerinnen und -bezügern keine homogene Gruppe. Bildung ist nicht für alle jederzeit und gleichermassen «die» Lösung, um im Erwerbsle-

³ Schweizer Dachverband Lesen und Schreiben (2017): Befragung 2015 zu den Teilnehmenden an den Kursen «Lesen und Schreiben». Analysebericht.

ben Fuss zu fassen. Die Kategorie der «Nichterwerbspersonen» zeigt dies. Mehrfachproblematiken wie Krankheit, Sucht und Kinderbetreuungspflichten schmälern entscheidend die Chancen, die durch Bildungsanstrengungen erworben werden können – ja sie können im Einzelfall Bildungsanstrengungen an sich verunmöglichen. Wesentlich dafür, ob die «Investition Bildung» möglich und zweckmässig ist, ist auch die persönliche Motivation der Betroffenen, ihre Situation zu verändern.

3 Vieles wird in der Sozialhilfe schon umgesetzt

3.1 Allgemeine Bestrebungen

190 von insgesamt 660 Sozialdiensten und kantonalen Sozialämtern (knapp 30 Prozent) beteiligten sich im August 2017 an einer Umfrage der SKOS über besondere Angebote zur Förderung der Grundkompetenzen bei Bezügerinnen und -bezügern von Sozialhilfe. Das Ergebnis: Innerhalb der Sozialhilfe wird bereits heute in die Förderung der Grundkompetenzen und in die berufliche Qualifizierung investiert. Das Schwergewicht liegt auf der Sprache. Gefördert wird neben der Alphabetisierung vor allem das Erlernen der Landessprache, dies oft gekoppelt mit Angeboten in weiteren Grundkompetenzen. Hinzu kommen Coachings und Begleitungen. Einige Aktivitäten betreffen die soziale und vor allem auch die berufliche Integration.

3.2 Grundkompetenzen

In verschiedenen Pilotprojekten wurden und werden praxisorientierte Ansätze erprobt: Alltägliche Situationen, deren Bewältigung Sozial- und Methodenkompetenzen erfordern, bilden den Ausgangspunkt für Lernprozesse zur Verbesserung der Grundkompetenzen. Bildungsmassnahmen, die praktischen individuellen Nutzen versprechen, motivieren die Teilnehmerinnen und Teilnehmer und fördern sie im Alltag. Wer mehr liest, schreibt und IKT anwendet wird mit jeder selbständig gemeisterten Situation sicherer. Dies führt zu kontinuierlich wachsenden Grundkompetenzen und schliesslich zu erweiterter Handlungsfähigkeit, mehr Selbstvertrauen und einer Stabilisierung im Alltag. Erprobt wurden diese Ansätze in ersten Pilotprojekten wie GO Sozialhilfe⁴, GO Nanotec⁵ und in einem Angebot des Sozialamts der Stadt Bern mit der Volkshochschule Bern⁶.

3.3 Niederschwellige Angebote zur beruflichen Qualifizierung

Einige Angebote sind bereits erprobt. Beispiele sind der Pflegehelferkurs des Schweizerischen Roten Kreuz (inklusive begleitender Sprachförderung bei Bedarf), der Riesco Lehrgang von Hotel & Gastroformation und FuturX. Die Potentiale von Branchenzertifikaten, die auf dem Arbeitsmarkt nachgefragte Qualifikationen bescheinigen, sind für Sozialhilfebeziehende allerdings noch nicht systematisch evaluiert.

3.4 Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung und Berufslehre

Vorlehren bereiten Erwachsene auf die eigentliche berufliche Grundbildung mit dem Ziel eidgenössischer Berufsattest (EBA) oder eidgenössisches Fähigkeitszeugnis (EFZ) vor. Beispiele sind Angebote der Berufsfachschulen in Thun und Bern. Rund die Hälfte der Teilnehmenden kann anschliessend in eine Berufslehre einsteigen.

⁴ <https://alice.ch/de/grundkompetenzen/projekte/go2/go-sozialhilfe/>

⁵ <https://alice.ch/de/grundkompetenzen/projekte/go-nanotec/>

⁶ Sozialamt Stadt Bern (2017): «Projekt Befähigung Krankenkasse. Schlussbericht». Unveröffentlichter Projektbericht

In einzelnen Spezialprogrammen werden Sozialhilfebeziehende durch die berufliche Grundbildung bis zum Abschluss (mit dem Erwerb eines EFZ oder eines EBA) begleitet. Erfolgsfaktoren sind ein individueller Bildungsplan, Begleitung während der ganzen Ausbildungszeit und Stipendien statt Sozialhilfe. Die Investitionen sind hoch. Dank dem erworbenen Berufsabschluss gelingt jedoch die Ablösung von der Sozialhilfe. Beispiele sind das Programm Formad⁷ des Kantons Waadt und das Angebot Enter⁸ des Kantons Basel-Stadt. In beiden Programmen können zwei von drei Teilnehmerinnen und Teilnehmer einen Berufsabschluss erlangen.

3.5 Einschätzung der Sozialdienste

Die an der SKOS-Umfrage beteiligten Sozialdienste schätzten im Durchschnitt, dass 40 Prozent der erwachsenen Sozialhilfebeziehenden durch die Förderung ihrer Grundkompetenzen und weitere besondere Bildungsangebote eine grössere Chance zur beruflichen Integration haben. Das sind schweizweit 75'000 Erwachsene.

Um diese Personen weiterzubilden, reichen die bereits unternommenen Anstrengungen nicht aus. Aus der Umfrage geht hervor, dass es vor allem auf eine systematische Betrachtung der individuellen Lage der betroffenen Personen und eine konsequente Vorgehensweise ankommt.

4 Strategie für eine Weiterbildungsoffensive⁹

4.1 Das Ziel

Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe ohne genügende Grundkompetenzen und ohne abgeschlossene Berufslehre erhalten die Möglichkeit, sich nach ihren individuellen Voraussetzungen und ihrer Eigenmotivation weiterzubilden.

4.2 Die Zielgruppen

Grundlegend dafür, ob die «Investition Bildung» möglich und zweckmässig ist, ist die persönliche Motivation der Betroffenen, ihre Situation zu ändern. Entsprechend ist es sinnvoll, das Potential abzuklären und zu bestimmen, wer durch Bildung gefördert werden soll und welche Bildungsmaßnahmen sinnvoll sein können. Die Definition des Bildungsbedarfs ist flexibel zu handhaben, denn Motivation kann sich verändern. Sozialarbeitende haben die Aufgabe, gemeinsam mit ihren Klientinnen und Klienten jene Faktoren offenzulegen, die die Eigenmotivation bestimmen, positiv und negativ.

Die Strategien der Stadt Zürich (Strategie soziale und berufliche Integration des Sozialdepartementes der Stadt Zürich) und des Kantons Waadt (neues Sozialhilfegesetz¹⁰, FORJAD und FORMAD) zeigen auf, wie eine solche Potentialabklärung erfolgen kann.

⁷ http://www.bbprojekte.ch/zc/FB24_FORMAD.pdf

⁸ <http://www.zweitechance.ch/?tag=enter>

⁹ Die Grundlagen für die Strategie für eine Weiterbildungsoffensive wurden im Rahmen eines Expertenworkshops erarbeitet. Vertreten waren fünf grössere und mittlere kommunale Sozialdienste (Bern, Biel, Dietikon, Dornach, Lausanne) und ein kantonales Sozialamt (Kanton Zug) sowie drei Organisationen mit Weiterbildungsangeboten (Caritas Zürich, SAH Zürich, ECAP Basel). In die Erarbeitung des Papiers war zudem der Verband Schweizerischer Volkshochschulen involviert.

¹⁰ Loi sur l'action sociale vaudoise. Dieses Gesetz nimmt eine systematische Orientierung junger Erwachsener ins Stipendienwesen vor mit Geltendmachung der elterlichen Unterstützungspflicht.

4.3 Vorgehen in vier Etappen

Der Weg gliedert sich in vier Etappen:

1. Am Anfang steht eine fundierte *Abklärung* der individuellen Fähigkeiten und Fertigkeiten einschliesslich der Grund-, Schlüssel- und Alltagskompetenzen (Assessment).
2. Aufgrund der Abklärung bestimmen die Betroffenen, von Fachleuten beraten und begleitet, ihr eigenes Bildungsziel, eventuell über mehrere Stufen. Zielbezogen wird so ein *individueller Bildungsplan* erstellt.
3. Anhand des Bildungsplans suchen die Betroffene mit Unterstützung von Fachpersonen das geeignete Bildungsangebot. Der zuständige Sozialdienst hilft beim Aufstellen des *Budgets* und, falls nötig, der Absprache mit geeigneten Stipendien-Stellen.
4. Die betroffene Person wird vom Sozialdienst auf dem gesamten Bildungsweg *begleitet*, *ge-coach* und gefordert. Die Verantwortung der Sozialhilfe dauert an, bis das Bildungsziel erreicht ist und ein Einstieg in die Arbeitswelt erfolgt und eine angemessene Frist darüber hinaus.

4.4 Drei Stufen der Qualifizierung

Die Förderung der Weiterbildung basiert auf einem dreistufigen Modell der Qualifizierung:

Stufe 1: Die Teilnehmenden erwerben genügende Grund-, Alltags- und Schlüsselkompetenzen.

Damit verbessern sie ihre Teilhabe an der Gesellschaft, erhöhen den Grad ihrer Autonomie und verbessern ihre Gesundheit. Zudem legen sie die Basis für die weitere Qualifizierung.

Stufe 2: Die Teilnehmenden erwerben niederschwellige berufliche Qualifikationen unterhalb des Niveaus der formalen beruflichen Grundbildung.

Damit verbessern sie ihre Chance auf dem Arbeitsmarkt und legen die Basis für den Einstieg in die formale berufliche Grundbildung (EBA oder EFZ). Ziel ist eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt, nicht eine rasche Vermittlung in prekäre Beschäftigungsverhältnisse.

Stufe 3: Die Teilnehmenden durchlaufen eine berufliche Grundbildung zum EBA oder EFZ.

Damit verbessern sie ihre Arbeitsmarktfähigkeit und haben eine realistische Chance für eine nachhaltige Integration in den ersten Arbeitsmarkt. Sie verbessern ihre Voraussetzungen, mit Veränderungen im Berufsleben Schritt zu halten.

4.5 Finanzierung

Die Kosten der Bildungsmassnahmen auf den drei Stufen trägt das Bildungswesen und die Arbeitslosenversicherung. Die Lebenshaltungskosten der Teilnehmenden werden über Stipendien finanziert. Die Sozialhilfe übernimmt die Kosten für die Beratung und die Begleitung sowie die Kosten für die nicht anderweitig finanzierbare Lebenshaltung.

Das heisst: Die betroffenen Personen sind auf ihrem Qualifizierungsweg nicht primär Sozialhilfebeziehende, sondern Lernende. Die Sozialdienste und Sozialämter stellen den Bildungsbedarf fest, suchen mit ihnen geeignete Angebote und sind die Begleiter auf dem Bildungsweg. Die massgebliche Arbeit findet im Bildungswesen und im Rahmen der AMM statt.

4.6 Grundlagen für die Umsetzung der Strategie

4.6.1 Umdenken bei der Sozialhilfe

Die Sozialhilfe hat neben der Existenzsicherung den Auftrag, die berufliche und soziale Integration bedürftiger Menschen zu gewährleisten. Zentral ist die Integration von Menschen, die über längere Zeit auf Sozialhilfe angewiesen sind. Wenn sich die berufliche Integration in den regulären Arbeitsmarkt als schwierig erweist, werden Sozialhilfebeziehende häufig in Angebote des zweiten Arbeitsmarktes gewiesen. Theoretisch dienen diese als Sprungbrett für den regulären Arbeitsmarkt. In Wirklichkeit erweisen sie sich oft als langfristige Lösung ohne Perspektive, denn die Massnahmen sind nicht in ein individuell zugeschnittenes Bildungsprogramm mit entsprechender Begleitung (Coaching) eingebettet.

Gefragt ist Weiterbildung nahe am regulären Arbeitsmarkt – nicht Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt. Nicht erst die berufliche Qualifizierung oder Berufsbildung, sondern bereits das Erlernen der Grund-, Sozial- und Methodenkompetenzen muss nahe am regulären Arbeitsmarkt bzw. am Alltag der Betroffenen geschehen.

Das Paradigma «Arbeit statt Sozialhilfe» wird ergänzt durch das Paradigma «Arbeit dank Bildung». Gemeint ist eine zielgerichtete und begleitete Weiterbildung als Voraussetzung für berufliche und gesellschaftliche Integration von Sozialhilfebeziehenden. Vorbereitet wird primär auf den ersten Arbeitsmarkt und dessen Anforderungen. Entsprechend muss die anzustrebende Qualifikation so gründlich sein wie nötig.

4.6.2 Umdenken im Bildungssystem

Das Bildungssystem ist heute auf eine Bevölkerung ausgerichtet, welche die obligatorische Schule erfolgreich absolviert, anschliessend in jungen Jahren eine Berufsausbildung abschliesst und im Verlauf des Berufslebens allenfalls berufsbegleitende Weiterbildungen besucht. Sie erwirbt in der Volksschule die Grundkompetenzen, in der beruflichen Grundbildung die nötigen Fähigkeiten und Fertigkeiten für die Arbeitswelt und damit die Voraussetzungen, mit deren laufenden Veränderungen Schritt zu halten und sich sicher weiter zu bilden.

Das Bildungssystem ist in der Sekundarstufe II und auf Tertiärstufe auf Durchlässigkeit angelegt und verflochten nach dem Motto: Kein Abschluss ohne Anschluss. Es weist jedoch zwei Mängel auf: Ohne Grundkompetenzen fehlen Erwerbslosen elementare Voraussetzungen für den Weg in die Arbeit, aber auch in weitere Bildungsbereiche. Und: Je älter jemand ist, desto schwieriger wird es, offene Bildungswege zu finden und zu beschreiten, da das bestehende Stipendienwesen klare Altersgrenzen kennt.

Für immer mehr Personen verläuft die Lern- und Erwerbsbiografie nicht mehr linear. Je tiefer die Ausgangsqualifikation, desto schwieriger ist es, sich im Erwachsenenalter beruflich zu qualifizieren oder gar einen formalen Abschluss (EBA, EFZ) nachzuholen. Trotz postulierter Offenheit und Durchlässigkeit ist das Bildungssystem für gering Qualifizierte zu «geschlossen» und zu wenig anschlussfähig.

Dies muss sich ändern:

- Das System der Weiterbildung ist gefordert beim Erwerb und Erhalt von Grund-, Schlüssel- und Alltagskompetenzen: das Angebot ist stark auszubauen und auch für Sozialhilfebeziehende zugänglich zu machen. Dafür ist insbesondere eine Koordination zwischen den kantonalen Bildungs- und Sozialdirektionen notwendig.
- Das System der Berufsbildung muss konsequent umsetzen, was in ihm angelegt ist: erwachsenengerechte Bildungsgänge mit angemessener Begleitung, Weiterbildung für den Verbleib gering qualifizierter und älterer Arbeitnehmenden in Beschäftigung. Erweiterung des Berufsbildungssystems «nach unten» durch einen Ausbau modular aufgebauter berufsbegleitender Qualifizierungskurse, die auf die Berufsbildung vorbereiten. Die Möglichkeiten zur Finanzierung der Bildungsmaßnahmen als Vorbereitung auf einen ersten Berufsabschluss ist analog dem neuen System zur Subventionierung der höheren Berufsbildung auszubauen.
- Das System der Stipendien ist den genannten Bedürfnissen anzupassen. Für alle Bildungsbestrebungen im Anschluss an die obligatorische Schule, dazu gehören bereits die Grundkompetenzen, sind ohne Altersgrenze bedarfsgerechte und existenzsichernde Beihilfen auszurichten. Das Waadtländer Modell zeigt vorbildlich den sozialen und wirtschaftlichen Nutzen.

Die Anpassung der Bildungssysteme ist unvollständig ohne Einbezug der Arbeitslosenversicherung und der Regelungen für arbeitslose Personen, einschliesslich des Inländervorrangs light. Die Regelungen und Strukturen sind koordiniert anzupassen, um ein möglichst zusammenhängendes und aufeinander abgestimmtes System zu gestalten (Motto wiederum: Kein Abschluss ohne Anschluss). Mit der gemeinsamen Anpassung kann ein noch unerfüllter Auftrag des WeBiG angepackt werden: Die Anpassung der Spezialgesetze des Bundes an die Anforderungen und an den Geist dieses Rahmengesetzes. Bei allen Arbeiten sind die Organisationen der Sozialhilfe und der Weiterbildung als Vertreterinnen der Praxis von Anfang an einzubeziehen.

Wichtig ist, dass die neu aufzubauenden oder auszuweitenden Bildungsangebote aller Art örtlich zusammengefasst, einer bestehenden Bildungseinrichtung eingegliedert oder angedockt werden und sichtbar sind. Es ist keine Strafe und keine Schande, sich zu bilden, egal in welchem Alter und auf welchem Niveau – es ist eine Leistung, auch für die Gesellschaft und für die Wirtschaft. Das sichtbare, für Erwachsene offene Schulhaus ist Symbol, etwas Richtiges und Wichtiges zu tun. Die Verortung dieses Tuns im Bildungssystem wertet es zusätzlich auf.

5 Forderungen

Gestützt auf den dargelegten Handlungsbedarf fordern die SKOS und der SVEB die Umsetzung folgender Massnahmen:

Voraussetzungen schaffen

1. Der Bund stellt sicher, dass in der BFI-Botschaft 2021-2024 ein substantieller Kredit für die Förderung von Grundkompetenzen sowie die berufliche Qualifizierung von Sozialhilfebeziehenden eingestellt wird. Es ist eine Erhöhung des Budgets auf Grundlage des Weiterbildungsgesetzes sowie des Berufsbildungsgesetzes nötig.

2. Die Kantone stellen sicher, dass der Anspruch auf Stipendien auf alle Bildungsgänge ab der obligatorischen Schule ohne Altersgrenze ausgeweitet wird und möglichst vollumfänglich existenzsichernd sind.

Umsetzung

Die Sozialdienste stellen in Zusammenarbeit mit Bildungsanbietern sicher, dass alle Sozialhilfebeziehenden eine Standortbestimmung erhalten, in welcher die individuellen Fähigkeiten und Fertigkeiten abgeklärt und verbindliche Bildungsziele festgelegt werden. Die Sozialdienste unterstützen die Sozialhilfebeziehenden bei der Suche nach geeigneten Bildungsmassnahmen und der Sicherstellung existenzsichernder Finanzierung.

1. Die Kantone stellen in Zusammenarbeit mit den Organisationen der Arbeitswelt (OaA) und den Bildungsanbietern sicher, dass bestehende Angebotslücken in folgenden Bereichen geschlossen werden:
 - Praxisorientierte Angebote für Grundkompetenzen inkl. Schlüssel- und Alltagskompetenzen,
 - Vorlehren sowie niederschwellige, allenfalls berufsbegleitende Qualifizierungen unterhalb des Niveaus der Berufsausbildung,
 - Erwachsenengerechte, modulare Angebote zum EBA und EFZ.

Bestehende Regelstrukturen werden dabei berücksichtigt.

2. Die Kantone stellen sicher, dass Sozialhilfebeziehende kostenlosen Zugang zu den Förderstrukturen in der Weiterbildung, der Berufsbildung und der Arbeitslosenversicherung¹¹ haben. Dafür ist insbesondere die Koordination zwischen diesen Bereichen im Rahmen der IIZ zu verbessern.
3. Die Sozialdienste sensibilisieren Sozialarbeitende für das neue Paradigma «Arbeit dank Bildung». Sie stellen sicher, dass sie auf Zusammenarbeit mit den Stellen der Weiterbildung, der Berufsbildung, des Stipendienwesens, der Arbeitsvermittlung und mit Betrieben adäquat vorbereitet sind.

¹¹ Arbeitsmarktliche Massnahmen gemäss Art. 59ff AVIG

Anhang

Bestehende gesetzliche Grundlagen

SKOS-Richtlinien

Die Sozialhilfe in der Schweiz ist kantonal geregelt. Jeder Kanton legt sein eigenes Sozialhilfesystem fest. In dieser Vielfalt kantonaler Gesetzgebungen übernimmt die SKOS eine Koordinationsfunktion. Die von ihr erarbeiteten Richtlinien sind Empfehlungen, die von den meisten Mitgliedern übernommen werden. Rechtlich verbindlich sind sie erst, wenn die Bestimmungen Eingang in die kantonalen Gesetzgebungen finden.

Die SKOS-Richtlinien regeln auch die Unterstützung von Sozialhilfebeziehenden in Aus- und Weiterbildung. Dabei wird unterschieden zwischen Erstausbildung, Zweitausbildung und Umschulung sowie Fort- und Weiterbildung. Die Erstausbildung fällt grundsätzlich in die Unterhaltspflicht der Eltern. Nur wenn den Eltern die Finanzierung der Erstausbildung ihrer – auch volljährigen – Kinder nicht möglich und zumutbar ist, kann die Sozialbehörde eine ergänzende Unterstützung ausrichten.

Beiträge an eine Zweitausbildung oder Umschulung können nur geleistet werden, wenn mit der Erstausbildung kein existenzsicherndes Einkommen erzielt werden kann und wenn dieses Ziel voraussichtlich mit der Zweitausbildung oder Umschulung erreicht wird und die Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Person im Arbeitsmarkt steigt.

Die Kosten beruflicher Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen sowie von persönlichkeitsbildenden Kursen können im individuellen Unterstützungsbudget berücksichtigt werden, wenn diese zur Erhaltung bzw. zur Förderung der beruflichen Qualifikation oder der sozialen Kompetenzen beitragen. Nicht erwerbstätige Personen erhalten für ihre soziale oder berufliche Integration eine Zulage. Weiter können Bildungskosten als situationsbedingter Aufwand mitfinanziert werden.

Weiterbildungsgesetz

Das Bundesgesetz über die Weiterbildung vom 20. Juni 2014 (WeBiG) mit zugehöriger Verordnung (WeBiV) ist seit dem 1. Januar 2017 in Kraft. Das Gesetz legt Ziele und Grundsätze über die Weiterbildung in allen Bereichen und Stufen fest und regelt die Förderung des Erwerbs und des Erhalts von Grundkompetenzen Erwachsener durch den Bund. Ziele und Grundsätze des WeBiG sind in den Spezialgesetzen mit Regelungen zur Weiterbildung zu berücksichtigen. Der Bund hat den Auftrag zur Koordination.

Der Bund und die Kantone verfolgen mit der Weiterbildung laut WeBiG u.a. folgende Ziele (Art. 4):

- Voraussetzungen schaffen, die allen Personen die Teilnahme an Weiterbildung ermöglichen.
- Die Arbeitsmarktfähigkeit gering qualifizierter Personen verbessern.
- Die Koordination der von Bund und Kantonen geregelten und unterstützten Weiterbildung sicherstellen.

Bei den im WeBiG formulierten Grundsätzen ist insbesondere Artikel 8, «Verbesserung der Chancengleichheit», hervorzuheben. Demnach sind Bund und Kantone aufgerufen, «mit der von ihnen geregelten oder unterstützten Weiterbildung» die Integration von Ausländerinnen und Ausländern zu erleichtern (Bst. c) und den Wiedereinstieg ins Berufsleben zu erleichtern (Bst. d).

Mit den Artikeln 13-16 verfügt das WeBiG über einen Fördertatbestand im Bereich der Grundkompetenzen Erwachsener: Alle Erwachsenen in der Schweiz sollen über ausreichende Grundkompetenzen verfügen, um am Lebenslangen Lernen teilnehmen zu können. Die Grundkompetenzen umfassen dabei grundlegende Kenntnisse und Fähigkeiten in Lesen, Schreiben und mündlicher Ausdrucksfähigkeit in einer Landessprache, Grundkenntnisse der Mathematik und der Anwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien. Die Bildungsangebote sollen praxisnah sein und im Alltag relevante gesellschaftliche, wirtschaftliche und rechtliche Themen vermitteln.

Bund und Kantone (die EDK) vereinbaren zur Umsetzung des Förderauftrags gemeinsame Ziele. Gefördert werden sollen primär Personen, die nicht bereits über ein Spezialgesetz *Anspruch* auf Förderung haben. Die konkrete Implementierung obliegt den Kantonen. Der Bund hat für die gegenwärtige BFI-Periode von 2017 – 2020 mit 18 Kantonen Leistungsvereinbarungen abgeschlossen. Im Rahmen dieser Vereinbarungen werden Massnahmen der Kantone zur Förderung der Grundkompetenzen mit einem Beitrag von maximal 50 Prozent der Kosten unterstützt. Dem Bund stehen dafür in vier Jahren insgesamt 15 Millionen Franken zur Verfügung.

Neu definieren die Kantone eine Ansprechperson für die Förderung der Grundkompetenzen. Diese sind in den meisten Kantonen in den Bildungsdirektionen angesiedelt. Die innerkantonale Koordination mit weiteren zuständigen kantonalen Stellen ist sicherzustellen.

Einige Kantone und der Bund engagieren sich in der Kampagne «Einfach besser!». Sie soll mithelfen, Menschen mit geringen Grundkompetenzen für Bildungsangebote zu gewinnen.

Berufsbildungsgesetz

Das Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002 (BBG, SR 412.10) öffnet verschiedene Bildungsmöglichkeiten. Derzeit beschreiten Erwachsene mehrheitlich vier Wege zum Berufsabschluss: Die reguläre und die verkürzte Grundbildung im Rahmen eines Lehrvertrags, die direkte Zulassung zum Qualifikationsverfahren sowie die Validierung von Bildungsleistungen. Abhängig von den Vorkenntnissen und der Berufserfahrung der Sozialhilfebeziehenden sind diese Wege mit mehr oder weniger hohen Hürden verbunden. Fehlen die Grundkompetenzen, sind alle vier Wege kaum passierbar. Erwachsenengerechte Angebote, die bei Bedarf auch auf den Einstieg in die eigentliche Berufsbildung vorbereiten, gibt es bisher kaum. Um den Berufsabschluss für Erwachsene auch für Personen mit geringen Grundkompetenzen gangbar zu machen, sind erwachsenengerechte Angebote zu entwickeln, die berufs- und praxisorientiert auf die berufliche Qualifizierung vorbereiten und individuelle Begleitung garantieren. Das ist ein Handlungsfeld für Organisationen der Arbeitswelt und Kantone.

Art. 32 Abs. 2 Bst. a BBG ermächtigt den Bund und Kantone, Bildungsangebote zu unterstützen, «die darauf ausgerichtet sind, Personen bei Strukturveränderungen in der Berufswelt den Verbleib im Erwerbsleben zu ermöglichen». Gestützt auf diese Bestimmung entwickelt das SBFI im Auftrag des Bundesrats ein Weiterbildungsprogramm. Dieses zielt auf den Erwerb und Erhalt der Grundkompetenzen von gering Qualifizierten und älteren Arbeitnehmenden im Besonderen. Sie sollen so im Erwerbsleben verbleiben können. Das Programm wird über die Art. 54 und 55 BBG vom Bund finanziert. Es startet 2018 und gilt vorerst bis 2020.

Arbeitslosenversicherungsgesetz

Die Arbeitslosenversicherung vom 25. Juni 1982 erbringt finanzielle Leistungen für arbeitsmarktliche Massnahmen zu Gunsten von versicherten Personen und von Personen, die von Arbeitslosigkeit bedroht sind. Mit arbeitsmarktlichen Massnahmen soll die Eingliederung von Versicherten, die aus Gründen des Arbeitsmarktes erschwert vermittelbar sind, gefördert werden. Solche Massnahmen sollen insbesondere: die Vermittlungsfähigkeit der Versicherten verbessern, damit diese rasch und dauerhaft wieder eingegliedert werden können; die beruflichen Qualifikationen entsprechend den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts fördern; die Gefahr von Langzeitarbeitslosigkeit vermindern; oder die Möglichkeit bieten, Berufserfahrungen zu sammeln.

Unter arbeitsmarktlichen Massnahmen versteht der Gesetzgeber insbesondere Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen.

Sozialhilfebeziehende Personen haben Anspruch auf die Teilnahme an arbeitsmarktlichen Massnahmen, wenn sie Arbeitsmarktfähig sind. Die Arbeitsmarktfähigkeit bestimmt sich aus dem Zusammenspiel von individuellen Voraussetzungen (Arbeitsangebot) und den Anforderungen des Arbeitsmarkts (Arbeitsnachfrage) und kennzeichnet die realen Arbeitsmarktchancen eines Individuums. Arbeitsmarktfähigkeit wird dabei verstanden als die Fähigkeit, eine Stelle zu finden (erstmalige Integration in den Arbeitsmarkt), eine Anstellung zu behalten, sich in einem bestehenden Arbeitsverhältnis zu qualifizieren oder die Wahrscheinlichkeit, bei Stellenverlust oder bei unfreiwilliger Erwerbslosigkeit (wieder) eine neue Stelle zu finden. Eine zentrale Voraussetzung für die Arbeitsmarktfähigkeit sind genügend Grundkompetenzen.

Fazit

Die vier betrachteten Bereiche – SKOS-Richtlinien, Weiterbildungs-, Berufsbildungs- und Arbeitslosenversicherungsgesetz – beinhalten Massnahmen und Unterstützung für die Weiterbildung der BezügerInnen von Sozialhilfe. Die Möglichkeiten genügen jedoch nicht:

- In den geltenden SKOS-Richtlinien ist keine umfassende Förderung der Weiterbildung vorgesehen. Nur in wenigen Kantonen lässt sich derzeit über die Sozialhilfe ein Abschluss in der Berufsbildung nachholen. Im Rahmen einer nächsten Revision werden Anpassungen im Sinn des neuen Paradigmas «Arbeit dank Bildung» geprüft.
- Das WeBiG formuliert Ziele und Grundsätze. Es hat überdies eine neue Förderstruktur im Bereich Grundkompetenzen geschaffen. Diese überlässt es jedoch der Initiative der Kantone, ob und wieviel sie investieren. Der Kantonsbetrag wird vom Bund verdoppelt. Der in der Periode 2017-2020 im Rahmen der BFI-Botschaft verfügbare Kredit ist äusserst bescheiden und wird dem eigentlichen Förderbedarf nicht gerecht.

Berufliche Grundbildung ist die Basis für eine nachhaltige Integration in den regulären Arbeitsmarkt. Für viele Bezüger von Sozialhilfe ist ein unmittelbarer Einstieg in eine Berufsbildung jedoch nicht realistisch. Für sie beginnt der Bildungsweg mit dem Erlangen von Grundkompetenzen. Auch wenn diese genügen, ist für viele Menschen die Stufe zum Einstieg in eine Berufslehre zu hoch. Es braucht vorbereitende, berufsorientierte Bildungsmöglichkeiten und Abschlüsse, die unterhalb der Schwelle eines Eidgenössischen Fähigkeitszeugnisses oder Berufsattests angesiedelt sind.

Die Weiterbildungsoffensive wird von folgenden Organisationen der IG Grundkompetenzen unterstützt:

- Verband der Schweizerischen Volkshochschulen
- Schweizer Dachverband Lesen und Schreiben
- Arbeitsintegration Schweiz
- La Conferenza della Svizzera italiana per la formazione continua degli adulti (CFC)
- Stiftung ECAP
- Zürcher Konferenz für Weiterbildung
- Netzwerk Alltagsmathematik
- WBK Dübendorf
- Akrotea.ch