

Stipendien und Berufslehre statt Sozialhilfe für junge Erwachsene ohne Lehrabschluss

Die Zahlen sprechen eine klare Sprache: Mehr als 18'000 junge Erwachsene ohne Lehrabschluss beanspruchen jedes Jahr Sozialhilfe in der Schweiz.¹ Bei ihnen kumulieren sich oft soziale, gesundheitliche, berufliche und insbesondere auch schulische Probleme.² Der fehlende Lehrabschluss als gemeinsamer Nenner stellt die schweizerische Sozial- und Bildungspolitik vor eine grosse Herausforderung, denn dieser Umstand ist ein hoher Risikofaktor für eine Langzeitabhängigkeit von der Sozialhilfe.³

Angesichts dieser beunruhigenden Realität hat die waadtländische Regierung bereits 2006 das Pilotprojekt FORJAD lanciert mit dem Ziel, den jungen Erwachsenen in der Sozialhilfe einen Lehrabschluss zu ermöglichen.⁴ Die positiven Resultate von FORJAD – mehr als 1800 junge Erwachsene in der Sozialhilfe konnten seit 2006 eine Lehre antreten – haben zu seiner Verstetigung geführt. Mit diesem als Gesamtprogramm konzipierten und strukturierten Brückenangebot zwischen der Sozialhilfe, dem Berufsbildungs- und dem Stipendienwesen verfügt der Kanton Waadt seit 2009 über ein subsidiäres Recht auf Berufsbildung. Der vorliegende Beitrag geht kurz auf die Politik der Armutsbekämpfung im Kanton Waadt ein, präsentiert das Programm FORJAD und die Harmonisierung der Sozialhilfe- und Stipendiennormen und diskutiert die Bedeutung des waadtländischen Lösungsansatzes für die Schweiz an.

Die waadtländische Politik der Armutsbekämpfung

Der Regierungsrat des Kantons Waadt hat die Armutsbekämpfung in seinem Legislaturprogramm 2007–2012 zur Priorität erklärt. Um den

politischen Willen umzusetzen und die grössten Lücken der schweizerischen Sozialpolitik für den Kanton Waadt zu schliessen, haben die Behörden eine Reihe Reformen durchgeführt. Dazu gehören unter anderem die Einführung von Ergänzungsleistungen für Working-Poor-Familien,

Philipp Müller

geboren 1974, ist Historiker und seit 2006 stellvertretender Generalsekretär des Gesundheits- und Sozialdepartements Kanton Waadt. Jüngste Publikation: *La Suisse en crise (1929–1936). Les politiques monétaire, financière, économique et sociale de la Confédération helvétique*, Lausanne, 2010.

einer AHV-Überbrückungsrente für Langzeitarbeitslose im Vorruhestandsalter per 1. Oktober 2011 und einer Erwerbsersatzversicherung im Krankheitsfall für arbeitslose Personen per 1. April 2012.⁵

Im Weiteren wurde im Rahmen der Armutsbekämpfungspolitik ein Programm zur beruflichen Integration junger Erwachsener in der Sozialhilfe lanciert, und die finanziellen Stipendien- und Sozialhilfenormen wurden harmonisiert. Diese beiden als sozial nachhaltige Investitionen gestalteten Reformen haben dazu geführt, dass der Kanton Waadt seit 2009 über ein subsidiäres Recht auf Berufsbildung verfügt. Es ist eng an eine Unterstützungspolitik gebunden, die Personen in der Ausbildung mittels Stipendien das Existenzminimum garantiert und so verhindert, dass sie aufgrund der durch das Stipendienwesen nicht anerkannten Einkommenslücken für die Bestreitung des allgemeinen Lebensunterhaltes Sozialhilfe beantragen müssen.⁶

Das Berufsbildungsprogramm FORJAD

Das Berufsbildungsprogramm für junge Erwachsene in der Sozialhilfe FORJAD, 2006 vom Sozialdepartement (DSAS) in enger Zusammenarbeit mit dem Departement für Bildung, Jugend und Kultur (DFJC) und dem Volkswirtschaftsdepartement (DECS) als Pilotprojekt lanciert, wurde nach der Sommerpause im Jahr 2009 fest verankert.⁷ Jungen Erwachsenen zwischen 18 und 25 Jahren ohne Berufsausbildung, die – ob nun wegen eines Familienbruchs und eines damit zusammenhängenden Scheiterns in der Schule oder in der Lehre, wegen Suchtproblemen oder Schwierigkeiten, aufgrund eines fehlenden Netzwerks (zum Beispiel wegen einer kürzlich erfolgten Migration) eine Lehrstelle zu finden – Sozialhilfe beziehen, soll mit dem Projekt der Übergang in eine Lehrstelle ermöglicht werden. Die jungen Erwachsenen werden mehrere Monate vor ihrer Aufnahme ins Programm ausgewählt. Sie erarbeiten im Einzelnen mit ihrem Ansprechpartner beim regionalen Sozialzentrum (CSR)⁸ ein Berufsbildungsprojekt und suchen dann mit Unterstützung von Fachleuten eine Lehrstelle.

In diesen beiden Phasen können die Sozialzentren die Unterstützung bestimmter spezialisierter Organisationen (Solidar Suisse, Caritas usw.), die solche Eingliederungsmassnahmen anbieten, in Anspruch nehmen. Im Rahmen dieser drei- bis neunmonatigen Massnahme wird die betroffene Person bei der Definition und der Validierung ihres Berufsprojekts unterstützt, es werden Kompetenzbilanzen durchgeführt und Praktikumsstellen in Unternehmen vermittelt. Ebenfalls zu den Aufgaben dieser Stellen gehört die Hilfe bei der Suche nach einer Lehrstelle.

Um einem Lehrabbruch vorzubeugen, der durch Probleme in der

Ausbildung oder andere Schwierigkeiten verursacht werden kann, werden die jungen Erwachsenen während der gesamten Dauer der Ausbildung von FORJAD gezielt betreut (pädagogische Unterstützung, Mediation im Unternehmen oder sozial-administrative Hilfe). Die Kantonsverwaltung hat diese Aufgabe der Vereinigung ›Transition école-métier (TEM) übertragen, die in diesem Bereich eine langjährige Erfahrung vorweisen kann. Nach dem Erwerb des eidgenössischen Fachausweises (EFA) oder des eidgenössischen Berufsattests (EBA) werden die jungen Erwachsenen bei der Stellensuche von drei Vermittlern unterstützt.

Dank der konsistenten Gestaltung des Programms, das den Übergängen zwischen den verschiedenen Etappen besondere Aufmerksamkeit schenkt, und der Unterstützung durch die Wirtschaft konnten bisher rund 1800 junge Erwachsene eine Berufsbildung antreten, und über 600 nehmen heute am FORJAD-Programm teil. 70 Prozent der jungen Erwachsenen absolvieren eine klassische duale Berufsbildung in einem Unternehmen. Die übrigen Personen verteilen sich auf öffentliche und private Berufsschulen (10%) und Spezialeinrichtungen. Das Spektrum der erlernten Berufe reicht vom Verkauf über das technische Gewerbe, die Kommunikation und das Gastgewerbe bis hin zur Textilwirtschaft.

Bei einer Erfolgsquote von rund 65 Prozent können die bisherigen Resultate des Programms als sehr vielversprechend eingestuft werden. Die Quote umfasst Personen, die ihre Ausbildung nach den Jahresabschlussprüfungen weitergeführt oder einen Lehrabschluss (EFA oder EBA) erlangt haben. Sie muss im Zusammenhang mit den schweren schulischen und sozialen Problemen, die eine beträchtliche Anzahl der jungen Erwachsenen in ihrem Leben geprägt haben, betrachtet werden. Was die schulischen Leistungen angeht, haben 85 Prozent der jungen Erwachsenen die Abschlussprüfungen beim ersten Mal bestanden und 287 seit Beginn des Programms ihren Lehrabschluss gemacht. 224 der Abgängerinnen und Abgänger sind nicht mehr auf öffentliche Unterstützungsgelder angewiesen, was einem Anteil von 78 Prozent entspricht, und 70 Prozent haben einen stabilen Arbeitsplatz in ihrem Ausbildungsbereich gefunden.

Vom Pilotprojekt zum Regelangebot: Ziele und Hindernisse

Aufgrund dieser Ergebnisse hat der Kanton Waadt FORJAD definitiv eingeführt. Er will damit junge Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger ohne anerkannte Ausbildung, die in der Lage sind, das Programm zu meistern, systematisch an FORJAD verweisen. Parallel zur Verstärkung des Programms wurde die Finanzierung der Unterhaltskosten (Nahrung,

Kleidung, Miete usw.) der jungen Erwachsenen neu geregelt. Sie werden nicht mehr von der Sozialhilfe, sondern vom Stipendienwesen übernommen. Für diese Neuerung spricht in erster Linie, dass die Lernenden mit Zuschüssen aus einer Finanzierungsquelle unterstützt werden, die für den Zugang zur Ausbildung vorgesehen ist, und dass der Status der Sozialhilfe als letztes Auffangnetz der öffentlichen Solidarität im Sinne des Subsidiaritätsprinzips so verstärkt wird.

Bis 2009 sah sich diese Absicht allerdings vor eine grosse Hürde gestellt, die in der übrigen Schweiz fortbesteht und auch durch die Inkraftsetzung des Stipendienkonkordats, dessen Ratifizierung durch die Kantone im Gang ist, nicht aus dem Weg geräumt wird. Die Rede ist von der fehlenden Harmonisierung der finanziellen Stipendien- und Sozialhilfenormen bei der Anerkennung der Unterhaltskosten, die einem Haushalt das soziale Existenzminimum gemäss den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) garantieren. Ohne eine solche Harmonisierung hat der Übertritt von der Sozialhilfe ins Stipendienwesen einen massiven Rückgang des verfügbaren Einkommens zur Folge (nach Bezahlung von Krankenversicherungsprämien, Miete, Gewinnungskosten und Steuern). Von diesem erheblichen Schwelleneffekt besonders betroffen sind junge Erwachsene aus Familien in der Sozialhilfe wie auch Working-Poor-Haushalte ausserhalb der Sozialhilfe mit einem Einkommen unter den SKOS-Normen, in denen einer oder mehrere junge Erwachsene in Ausbildung leben. Im Kanton Waadt führte der Eintritt in eine Ausbildung bis ins Jahr 2009 zu einem Einkommensverlust von 20 bis 50 Prozent.

Zur Aufhebung dieser Schwelleneffekte wurden die finanziellen Stipendiennormen im Kanton Waadt bis auf die Höhe der Sozialhilfe deplafoniert. Um die Gleichbehandlung aller jungen, von der öffentlichen Hand unterstützten Erwachsenen in Ausbildung zu gewährleisten, werden die harmonisierten Normen auf sämtliche Stipendienbezüglerinnen und -bezügler angewandt, unabhängig davon, ob sie auf direktem Weg oder über ein Integrationsprogramm wie FORJAD eine Ausbildung begonnen haben.⁹ Dort, wo eine solche Lösung fehlt, senden die Behörden weiterhin ein widersprüchliches Signal aus: Sie garantieren Familien und Haushalten in der Sozialhilfe ein Existenzminimum, entrichten aber weiterhin Stipendien, die den Lebensunterhalt der Working-Poor-Haushalte ohne Sozialhilfe mit jungen Erwachsenen in Ausbildung nicht decken.

Im Kanton Waadt wurden die Gesetzesänderungen zur Verankerung von FORJAD und die oben genannte finanzielle Harmonisierung im Juni 2009 vom Grossen Rat mit grosser Mehrheit angenommen. Im Au-

gust 2012 hat der Kanton ein neues Pilotprojekt für Erwachsene ohne Lehrabschluss zwischen 25 und 40 Jahren unter dem Titel FORMAD lanciert. Es verfolgt grundsätzlich dieselben Ziele wie FORJAD. Die Alterslimite von 40 Jahren erklärt sich dadurch, dass bei Lehrabschluss eine signifikante Anzahl von Berufsjahren verbleibt, um das in der Lehre erworbene Wissen und Können im Berufsalltag einzubringen. Die möglichen Ausbildungsgänge zielen jedoch nicht nur auf die klassische Lehre ab, sondern betreffen auch kürzere Lehrgänge (praktische Ausbildung mit Zertifikat, zum Beispiel Fahrausweis für Lastwagenchauffeure, Rotkreuzkurse für Personal im Gesundheitssektor usw.) und die Validierung von Bildungsleistungen.

Harmonisierung von Stipendien und Sozialhilfe: eine notwendige Investition in die Zukunft

Wie das Programme FORJAD und das Pilotprojekt FORMAD zeigen, ist die Harmonisierung der Finanznormen zwischen Sozialhilfe und Stipendienwesen eine Notwendigkeit. Sie ermöglicht es, Sozialhilfe und Stipendienpolitik auf eine solide und kohärente Grundlage zu stellen, und garantiert die Gleichheit zwischen den Sozialhilfebezügerinnen und -bezügern und den Working-Poor-Familien mit einem oder mehreren jungen Erwachsenen in Ausbildung. Konkret gilt es zu verhindern, dass Familien in der Sozialhilfe beim Eintritt eines Kindes in die Ausbildung unter die anerkannte Armutsschwelle fallen. Es muss dafür gesorgt werden, dass Familien ohne existenzsichernde Einkommen, die keine Sozialhilfe beziehen, beim Eintritt eines ihrer Kinder in die Berufsbildung ihren Lebensunterhalt decken können.

Die Harmonisierung im Kanton Waadt hatte erhebliche sozio-ökonomische Auswirkungen. Über 600 junge Erwachsene in Ausbildung, ein Grossteil davon aus dem FORJAD-Programm, konnten dank eines Stipendiums, das ihnen das soziale Existenzminimum sicherte, aus der Sozialhilfe entlassen werden. Zudem profitierten 1700 Working-Poor-Familien mit jungen Erwachsenen in Ausbildung dank des Stipendienbeitrags für den Unterhalt des Haushaltes von einer Erhöhung ihres Einkommens um durchschnittlich 6300 Franken pro Jahr. Den Waadtländer Behörden ist es so gelungen, eine der grossen Ungleichbehandlungen der Sozial- und Stipendienpolitik zu beseitigen. Gleichzeitig beugen sie damit der Inanspruchnahme von Sozialhilfe durch Working-Poor-Familien mit jungen Erwachsenen in Ausbildung vor.

Finanziell verursachte die Harmonisierung Mehrausgaben von 14 Millionen Franken netto; das entspricht einer Zunahme von 42 Prozent des Stipendienbudgets des Kantons Waadt. Dabei ist allerdings zu beachten,

dass diese Aufwendungen eine nachhaltige soziale Investition darstellen. Im Fall des Kantons Waadt werden die Unterstützungsbeiträge für junge Erwachsene in FORJAD vollumfänglich von der öffentlichen Hand getragen, sofern diese gut ein Jahr nach dem Erwerb des eidgenössischen EFA oder EBA in den Arbeitsmarkt integriert sind. Diese Erkenntnis deckt sich mit der Feststellung einer wissenschaftlichen Studie, die nachgewiesen hat, dass Personen mit einem solchen Bildungsabschluss ein zwei- bis dreimal geringeres Risiko haben, von der Sozialhilfe abhängig zu werden. Im Übrigen können durch den Erwerb einer beruflichen Grundbildung, auch wenn diese später nachgeholt wird, Kosten von rund 10'000 Franken pro Jahr und Person gespart werden.¹⁰

Und die Schweiz?

Der Bund, die Kantone, die Städte und die Gemeinden setzen heute Mittel ein, um insbesondere jungen Erwachsenen eine Berufsbildung zu ermöglichen. Zusammen mit individuellen Coaching-Leistungen unterstützen die damit finanzierten Integrationsmassnahmen die betroffenen Menschen. Was oftmals fehlt, ist jedoch ein eigentlicher Programmansatz, der – falls konsequent und pragmatisch aufgebaut – ein starkes Verbesserungspotenzial im Bezug auf Effizienz, Effektivität und Wirksamkeit des Bestehenden aktivieren würde. Damit dieses Potenzial genutzt werden kann, sind Gesamtprogramme wie FORJAD ein geeignetes Instrument.¹¹ Es geht einerseits darum, den Eigenheiten und der Geschichte der jeweiligen kantonalen oder kommunalen Sozial- und Berufsbildungspolitiken Rechnung zu tragen. Andererseits sind verstärkte und koordinierte Bemühungen, wirkliche Brückenangebote von der Sozialhilfe über die Vorbereitung auf den Eintritt in die Lehre bis hin zur Begleitung während der Berufsbildung und der anschliessenden Arbeitsplatzsuche einzuführen, unabdingbar. Nur so kann das subsidäre Recht auf Berufsbildung auch wirklich umgesetzt und dessen Umsetzung verbindlich nachvollzogen werden.

Der Programmansatz ist jedoch nur ein Teil der Lösung. Ohne eine Harmonisierung der finanziellen Unterstützungsnormen zwischen der Sozialhilfe und dem Stipendienwesen bleibt ein markanter Schwelleneffekt bestehen, der zu Ungleichbehandlung führt¹². Die fehlende Harmonisierung verstetigt einen Mechanismus, der die Working-Poor-Haushalte dazu anhält, Sozialhilfe zu beantragen, wenn eines oder mehrere ihrer Kinder in die Lehre eintritt, obwohl die betroffene Familie vorher oftmals bewusst auf den Gang zum Sozialamt verzichtete.

Der Kanton Waadt ist seit 2010 – leider – der einzige Kanton, der dieses Problem gelöst, den Schwelleneffekt eliminiert und das Subsidi-

diaritätsprinzip in diesem Bereich gestärkt hat. In der restlichen Schweiz gilt immer noch, dass ein junger Erwachsener aus einer finanziell armen Familie über das Stipendienwesen seinen Lebensunterhalt nicht bestreiten kann und er entweder den Gang zum Sozialamt machen oder sich sonst irgendwie durchschlagen muss. So wird die Glaubwürdigkeit der öffentlichen Sozial- und Bildungspolitik beträchtlich gemindert.

Anmerkungen

- 1 Bundesamt für Statistik (2012): Die Schweizerische Sozialhilfestatistik 2010. Ausgewählte Ergebnisse. Neuchâtel.
- 2 Drilling, Matthias (2004): Young Urban Poor. Abstiegsprozesse in den Zentren der Sozialstaaten. Wiesbaden; Regamey, Caroline (2001): Papa, Maman. l'Etat et moi. Jeunes adultes, accès aux dispositifs sociaux et travail social: état des lieux». Lausanne.
- 3 Fritschi, Tobias; Oesch, Thomas; Jann, Ben (2009): Gesellschaftliche Kosten der Ausbildungslosigkeit in der Schweiz. Schlussbericht. Bern.
- 4 Von Muralt, Isabelle und Spagnolo, Antonello (2007): FORJAD: l'insertion des jeunes adultes à l'aide sociale par la formation professionnelle. Yverdon-les-Bains; Müller Léa, Cretin; Aline; Durrer Karolina; Spagnolo, Antonello (2009): Programme FORJAD: un bilan 3 ans après. Yverdon-les-Bains.
- 5 Dazu Maillard, Pierre-Yves; Müller, Philipp (2012): La politique vaudoise de lutte contre la pauvreté: objectifs et réalisations de la législature 2007–2012. In: Tabin, Jean-Pierre und Merrien, François-Xavier (Hrsg.): Regards croisés sur la pauvreté. Lausanne.
- 6 Dieser Teil des Beitrages gründet auf einem Artikel des Autors, der in der Publikation »Soziale Sicherheit«, Nummer 4/2012 unter dem Titel »Stipendien und Berufslehre für eine nachhaltige Eingliederung junger Erwachsener in der Sozialhilfe« erschienen ist.
- 7 Dazu auch Müller, Philipp (2009): Garantir le droit à la formation professionnelle aux jeunes adultes. Une illustration à travers le cas vaudois. Zürich.
- 8 Die regionalen Sozialzentren des Kantons Waadt sind professionalisierte interkommunale Organisationen, die alle Gemeinden umfassen und für die Ausrichtung der Sozialhilfe und die Umsetzung der kantonalen Politik der sozialberuflichen Eingliederung zuständig sind.
- 9 Die in diesem Artikel erwähnte Harmonisierung bezieht sich stets auf den Teil des Stipendiums, der für den Unterhalt des Haushalts aufgewendet wird. Die Ausbildungskosten (Reisekosten bis zum Ausbildungsplatz, Essenskosten in Verbindung mit der Ausbildung, Schulgeld, Schulmaterial usw.) sind nicht eingerechnet und werden zusätzlich gesprochen. Für Haushalte mit einem Einkommen über den Sozialhilfenormen werden Stipendien nur für die Stipendienkosten ausgerichtet.
- 10 Fritschi, Tobias; Oesch, Thomas; Jann, Ben (2009): Gesellschaftliche Kosten der Ausbildungslosigkeit in der Schweiz. Schlussbericht. Bern.
- 11 Krummenacher, Jürg (2009): Integrationsprobleme von jungen Erwachsenen. Schlussbericht (Studie im Auftrag der SODK, des BBT, des BFM, der SKOS, des SECO und der Städteinitiative Sozialpolitik). Zürich.
- 12 Dazu Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (2011): Stipendien statt Sozialhilfe. Für eine wirksame Unterstützung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Bern.

Literatur

- Bundesamt für Statistik (2009): Junge Erwachsene in der Sozialhilfe. Schlussbericht. Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2011): Statistischer Sozialbericht Schweiz 2011. Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2012): Die Schweizerische Sozialhilfestatistik 2010. Ausgewählte Ergebnisse. Neuchâtel.
- Conseil d'Etat vaudois (2007): Programmes de législation 2007-2012. Canton de Vaud – canton de demain. Lausanne.
- Drilling, Matthias (2004): Young Urban Poor. Abstiegsprozesse in den Zentren der Sozialstaaten. Wiesbaden.
- Fritschi, Tobias; Oesch, Thomas; Jann, Ben (2009): Gesellschaftliche Kosten der Ausbildungslosigkeit in der Schweiz. Schlussbericht. Bern.
- Krummenacher, Jürg (2009): Integrationsprobleme von jungen Erwachsenen. Schlussbericht (Studie im Auftrag der SODK, des BBT, des BFM, der SKOS, des SECO und der Städteinitiative Sozialpolitik). Zürich.
- Müller, Philipp (2009): Garantir le droit à la formation professionnelle aux jeunes adultes. Une illustration à travers le cas vaudois. Zürich.
- Maillard, Pierre-Yves, Müller Philipp (2012): La politique vaudoise de lutte contre la pauvreté: objectifs et réalisations de la législature 2007-2012. In: Tabin Jean-Pierre; Merrien François-Xavier (Hrsg.): Regards croisés sur la pauvreté. Lausanne.
- Müller, Philipp (2012): Stipendien und Berufslehren für eine nachhaltige berufliche Eingliederung junger Erwachsener in der Sozialhilfe. In: Soziale Sicherheit, Nr. 4.
- Müller, Léa, Cretin, Aline, Durrer, Karolina, Spagnolo, Antonello (2009): »Programme FORJAD: un bilan 3 ans après«. Yverdon-les-Bains.
- Regamey, Caroline (2001): Papa, Maman, l'Etat et moi. Jeunes adultes, accès aux dispositifs sociaux et travail social: état des lieux. Lausanne.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (2011): Stipendien statt Sozialhilfe. Für eine wirkliche Unterstützung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Bern.
- Von Muralt, Isabelle und Spagnolo, Antonello (2007): FORJAD: l'insertion des jeunes adultes à l'aide sociale par la formation professionnelle. Yverdon-les-Bains.