

betreffend «Teilrevision Einführungsgesetz zum Berufsbildungsgesetz zur Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für das Case Management Berufsbildung»

vom 5. Juli 2024

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Spezialkommission 2024/7 hat die Vorlage des Regierungsrats des Kantons Schaffhausen betreffend «Teilrevision Einführungsgesetz zum Berufsbildungsgesetz zur Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für das Case Management Berufsbildung» (Amtsdruckschrift ADS 24-62) am 5. Juli 2024 in einer Sitzung beraten. Die Vorlage wurde vom zuständigen Regierungsrat Patrick Strasser (ED) und Philipp Dietrich, Dienststellenleiter Berufsbildung und Berufsberatung, vertreten. Für die Administration und Protokollierung war Simone Schoch, Stv. Kantonsratssekretärin, verantwortlich.

1. Ausgangslage

Die berufliche und soziale Integration von Jugendlichen steht auf der gesellschaftspolitischen Agenda ganz oben. Ein nachobligatorischer Bildungsabschluss (Sekundarstufe II) trägt erheblich zur Integration in die Gesellschaft bei. Daher haben der Bund, die Kantone und Sozialpartner 2006 das sozial- und bildungspolitische Ziel vereinbart, dass 95% aller Jugendlichen in der Schweiz bis zum Alter von 25 Jahren über einen Abschluss auf der Sekundarstufe II verfügen sollen. Einem Grossteil der Jugendlichen gelingt dies reibungslos, das heisst, sie treten direkt von der obligatorischen Schule in die nachobligatorische Ausbildung über, verbleiben in dieser und schliessen sie erfolgreich ab. Rund ein Drittel der Jugendlichen weist dagegen einen diskontinuierlichen Verlauf auf und vollzieht den Übergang in die nachobligatorische Ausbildung mit Verzögerung oder gar nicht; es kommt im Laufe der Ausbildung zu einem Abbruch, einer Ausbildungsverlängerung durch Repetition oder die Abschlussprüfung bleibt ohne Erfolg. Diese Personengruppe trägt ein erhöhtes Risiko, keinen Abschluss auf der Sekundarstufe II zu erlangen.

Das 95%-Ziel zu erreichen liegt im Interesse der betroffenen jungen Menschen, aber auch der Wirtschaft und Gesellschaft.

- Problematische, bzw. sogenannte diskontinuierliche Bildungsverläufe und Lehrabbrüche kosten die Lehrbetriebe, die Wirtschaft und den Staat viel Geld und Energie;
- Junge Menschen ohne Ausbildungsabschluss haben nachweislich viel schlechtere Aussichten, sich in die Arbeitswelt zu integrieren und eigenständig für ihr Auskommen zu

sorgen. Sie haben ein ungleich höheres Risiko, in Langzeitarbeitslosigkeit oder gar Armut und damit in die Abhängigkeit der staatlichen Sozialwerke zu geraten (65% der Sozialhilfebeziehenden im Alter von 18 bis 25 Jahren haben keine abgeschlossene Berufsausbildung). Mögliche Folgen davon sind physische und psychische Probleme, schulische Leide, soziale Isolation und Stigmatisierung, relative Verarmung sowie der Verlust von sozialer Anerkennung, Selbstachtung und Lebenschancen;

- Für einen Langzeit-Sozialfall ist bis zur Pensionierung der betroffenen Person mit Kosten von rund 1 Mio. Franken und nochmals mit Kosten in der gleichen Grössenordnung bis zu deren Tod zu rechnen.

2007 lancierte der Bund das Projekt «Case Management Berufsbildung» mit dem Ziel, die Zahl der Personen mit einem Abschluss auf der Sekundarstufe II zu erhöhen. Mit dem Case Management Berufsbildung (CMBB) sollen insbesondere diejenigen Personen erreicht werden, die bis anhin nicht in der Lage waren, den Abschluss auf der Sekundarstufe II zu erreichen oder auf dem Weg zu diesem mit erheblichen Schwierigkeiten konfrontiert sind. Der Bund förderte die Einführung des CMBB in den Kantonen über den Zeitraum von 2008 bis 2015. Seit 2016 liegt das CMBB vollständig in der Verantwortung der Kantone.

CMBB im Kanton Schaffhausen

Das CMBB wurde im Kanton Schaffhausen ab 2008 auf Initiative des Bundes als Pilotprojekt lanciert. Der Bund unterstützte die Kantone während einer Konsolidierungsphase über das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) durch die Entrichtung von degressiv ausgestalteten Jahresbeiträgen. Seit dem Ende der finanziellen Unterstützung durch das SBFI obliegt die CMBB-Finanzierung allein den Kantonen.

2011 wurde das CMBB durch den Regierungsrat als kantonales Angebot in der Abteilung Berufsbildung der Dienststelle Berufsbildung und Berufsberatung fest installiert. Trotz gelungener Etablierung wurde die Finanzierung des Angebots im Rahmen des kantonalen Entlastungsprogrammes EP14 gestrichen. Das CMBB hatte in der Zwischenzeit jedoch eine wichtige Rolle im beruflichen Übergangssystem übernommen und genoss eine breite politische Akzeptanz. Der Regierungsrat beschloss daher am 16. Mai 2017, das CMBB mit einer 70%-Stelle wieder aufzunehmen. Das CMBB war seit diesem Relaunch im November 2017 mit einer anhaltend hohen Nachfrage konfrontiert, die mit den damaligen personellen Ressourcen bald nicht mehr zu bewältigen waren und im April 2019 in einem erneuten Aufnahmestopp mündete. Trotz hoher Nachfrage konnten deshalb keine neuen Fälle mehr aufgenommen werden. Dank eines Verpflichtungskredits (EPR0039), der vom Kantonsrat am 18. November 2019 genehmigt wurde, konnte das CMBB im Frühling 2020 befristet mit 160 Stellenprozenten personell aufgestockt werden. Dadurch gelang es, den vorübergehend notwendigen Aufnahmestopp aufzuheben und den erhöhten Bedarf nach CMBB-Unterstützung abzudecken. Seither ist das

CMBB mit insgesamt 230 Stellenprozenten operativ tätig (70% gemäss Regierungsratsbeschluss vom 16. Mai 2017 sowie den mit Projekt-Status charakterisierten, befristeten 160 Stellenprozenten gemäss EPR0039).

Im Jahr 2023 wurden im Kanton Schaffhausen insgesamt 83 neue Fälle bzw. Cases aufgenommen. 62 Fälle konnten wiederum abgeschlossen werden, womit per Stichtag (31. Dezember 2023) insgesamt 223 Jugendliche und junge Erwachsene durch das CMBB betreut wurden.

2. Eintreten

Seitens der Regierung erklärt Regierungsrat Patrick Strasser in groben Zügen die Entstehung und die Funktion des Case Management (CM). Das CM entstand durch eine Anschubfinanzierung des Bundes, welcher sich danach zurückzog. Der Kanton hat entschieden, das CM weiterzuführen. Der Kantonsrat hat sich im Rahmen der Entlastungsprogramme gegen die Streichung gewehrt. Das Case Management hat glücklicherweise überlebt, steht aber auf wackeligen Beinen. Bis heute gibt es keine gesetzliche Grundlage und die Finanzierung läuft über einen Verpflichtungskredit, welcher immer wieder durch den Kantonsrat neu vergeben wird. Die Mitarbeitenden befinden sich in einem ungewissen Arbeitsverhältnis, da die Verträge immer nur befristet sind. Der Dienststellenleiter Philipp Dietrich betont, dass es hier um Sicherheiten für die Mitarbeitenden gehe und um eine sinnvolle Dienstleistung für die Betroffenen.

Es gibt vier Hauptgründe, das CM gesetzlich festzuhalten:

1. Das CM ist notwendig für Betroffene
2. Kosteneinsparungen für die Zukunft
3. Unterstützung für das Gewerbe
4. Sicherheiten für die Mitarbeitenden

Ergänzt wird, dass das Case Management eine grosse Entlastung für Schulen und Fachstellen ist, des Weiteren werden die Finanzen der Gemeinden entlastet. Für Betroffene und Lehrbetriebe ist es wichtig, ein Case Management und die entsprechenden Ansprechpartner zu haben.

Zu bedenken wird gegeben, dass es sich um eine «Pflasterlipolitik» handelt und die Probleme schon viel früher beginnen. Allein mit dem Case Management lösen sich die Probleme nicht.

Die Kommission war sich einig, dass der Übergang von der Schule in die Ausbildung viele Herausforderungen mit sich bringt. Betroffene und Lehrbetriebe sind mit der jetzigen Situation aus verschiedenen Gründen nicht zufrieden. Darum braucht es diese Unterstützung mittels einem gut funktionierendem Krisenmanagement

Die Kommission ist einstimmig für Eintreten.

3. Detailberatung

Diskussion zur Altersbegrenzung des CMBB

Es wurde die Begrenzung des Programms auf 25 Altersjahre hinterfragt. Lehrabbrüche können häufig auch nach diesem Alter vorkommen, und es könnte sinnvoll sein, das Programm länger offen zu halten. Die Altersgrenze ist ursprünglich durch eine Bundesvorgabe festgelegt worden und wird derzeit von allen Kantonen übernommen. Die Regierung ergänzte, dass Jugendliche, die innerhalb der vorgesehenen Altersgrenze keine Ausbildung abschließen, möglicherweise andere Unterstützungsprogramme wie die IV oder das RAV in Anspruch nehmen können oder müssen. Die 25-Jahre-Grenze wurde als vernünftige Begrenzung angesehen, da sie eine breite Altersspanne und die notwendigen Unterstützungsmassnahmen berücksichtigt.

Diskussion Verweildauer im Programm

Ein weiterer Vorschlag war, eine maximale Verweildauer im Programm einzuführen, um die Motivation der Teilnehmer zu fördern. Auf Seiten Regierung warnte man jedoch vor den Risiken eines solchen Abbruchs, insbesondere bei Jugendlichen mit schwierigen Voraussetzungen. Die Regierung betonte, dass das Ziel des Programms der Abschluss einer Ausbildung auf Sekundarstufe II sei und ein Abbruch vor dem Abschluss das Risiko erhöht, langfristig von Sozialhilfe abhängig zu werden. Alle Studien zeigen, dass die Personen ohne Abschluss oder abgeschlossenerer Berufsbildung zu Sozialhilfeempfängern werden und das längerfristig auf jeden Fall teurer wird. Eine Zeitbeschränkung wäre daher wenig sinnvoll.

Bedeutung der Begleitung für Lehrbetriebe

Die Kommission betonte mehrfach die zentrale Rolle des CMBB für Lehrbetriebe, die Jugendliche mit schwierigen Startvoraussetzungen einstellen. Die kontinuierliche Begleitung bis zum Lehrabschluss bietet den Betrieben Sicherheit und fördert die Entwicklung der Jugendlichen. Es wurde ebenfalls mehrfach auf die steigende Zahl von Jugendlichen mit psychischen Problemen hingewiesen, die diese Unterstützung benötigen. Funktioniert das Case Management nicht, so verlieren die Lehrbetriebe das Vertrauen in das System und geben neuen Lernenden keine Chance mehr.

Diskussion Mehrfachproblematik

Die Kommission kritisierte den Begriff «Mehrfachproblematik», der in der Vorlage verwendet wird. Ihrer Erfahrung nach hält dieser Begriff sowohl Fachpersonen als auch Jugendliche davon ab, sich anzumelden, da er eine hohe Eintrittsschwelle suggeriert. Die Regierung erklärte, dass der Begriff aus dem ursprünglichen Pilotprojekt stammt und nicht dazu führen soll, dass sich Jugendliche von einer Anmeldung abhalten lassen. Aus der Dienststelle räumte man ein, dass die Wortwahl schwerfällig ist, sie sich jedoch im Fachjargon etabliert hat. Man prüfe daher ein Anpassen oder Umgehen dieses Begriffs.

Finanzierung von Abklärungs- und Unterstützungsmassnahmen

In der Kommission wies man auf die Empfehlung des Bundes hin, einen Beteiligungsschlüssel anstelle individueller Kostengutsprachen zu verwenden, um administrative Ineffizienzen zu vermeiden. Die zuständige Dienststelle erklärte, dass in der Praxis eine Anspruchsklärung erfolgt und das CMBB bei Bedarf direkt Mittel bereitstellen kann, um die Wartezeit zu verkürzen. Die Regierung betonte die Notwendigkeit einer Ausnahmeklausel, um in besonderen Fällen flexibel auf die finanziellen Bedürfnisse reagieren zu können. Grundsätzlich ist das Case Management ein freiwilliges Programm und die Beteiligten können aussteigen, wann sie wollen. Prinzipiell ist es aber ein Grundbedürfnis aller Parteien, einen erfolgreichen Lehr-/Berufsabschluss zu schaffen.

Fazit und Empfehlungen

Die Diskussionen verdeutlichten die Komplexität und Notwendigkeit einer flexiblen Handhabung des CMBB. Die vorgeschlagenen Änderungen und Klarstellungen in der Gesetzesvorlage wurden von allen Parteien positiv aufgenommen. Zudem wird angeregt, den Begriff «Mehrfachproblematik» zu überdenken, um die Zugangshürden zu senken. Massgeblich ist am Schluss das Einführungsgesetz zum Berufsbildungsgesetz, Art 6a «..... ein erfolgreicher Abschluss». Die Verordnung wird nach dem Gesetz erarbeitet. Die Finanzierung ist Teil der Verordnung und wird zu gegebener Zeit diskutiert.

4. Schlussabstimmung

Mit 9 : 0 Stimmen beantragt die SPK 2024/7 dem Kantonsrat, der «Teilrevision betreffend Einführungsgesetz zum Berufsbildungsgesetz zur Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für das Case Management Berufsbildung» zuzustimmen.

Für die Spezialkommission:

Urs Wohlgemuth(Kommissionspräsident)
Lukas Bringolf
Severin Brüngger
Linda De Ventura
Iren Eichenberger
Bruno Müller
Markus Müller
Martin Schlatter
René Schmidt

Einführungsgesetz zum Berufsbildungsgesetz

Änderung vom ...

Der Kantonsrat des Kantons Schaffhausen

beschliesst:

I.

Das Einführungsgesetz zum Berufsbildungsgesetz vom 8. Mai 2006 wird wie folgt geändert:

Art. 4 Abs. 3

³ Zur Erfüllung der Vollzugaufgaben führt das Erziehungsdepartement eine Dienststelle Berufsbildung und Berufsberatung.

Art. 5

Der Regierungsrat bestimmt durch Verordnung die Einzelheiten für den Vollzug und bezeichnet die Aufgabenbereiche des Regierungsrates, des Berufsbildungsrates, der Aufsichtskommissionen, des Erziehungsdepartements und der zuständigen Abteilungen der Dienststelle Berufsbildung und Berufsberatung.

Titel vor Art. 6

III. Berufsberatung und Case Management Berufsbildung

Art. 6

Die zuständige Abteilung der Dienststelle Berufsbildung und Berufsberatung sorgt für die sachkundige Durchführung der Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung.

Art. 6a

Die Dienststelle Berufsbildung und Berufsberatung sorgt für ein bedarfsgerechtes Angebot im Bereich Case Management für Jugendliche und junge Erwachsene bis 25 Jahre, bei denen ein erfolgreicher Abschluss auf der Sekundarstufe II erheblich gefährdet ist.

Case Management
Berufsbildung

Art. 41^{bis}

¹ Der Kanton kann sich an der Finanzierung von Abklärungs- und Unterstützungsmassnahmen des Case Management Berufsbildung beteiligen, sofern diese zur Erreichung eines Abschlusses auf der Sekundarstufe II notwendig erscheinen.

Abklärungs-
und Unterstüt-
zungsmass-
nahmen Case
Management
Berufsbildung

² Die finanzielle Unterstützung erfolgt subsidiär zu den Leistungen der Sozialversicherungen und der Sozialhilfe. Der Regierungsrat legt einen Maximalbetrag pro Person durch Verordnung fest.

Art. 46 Marginalie und Abs. 3

Berufsberatung und
Case Management
Berufsbildung

³ Das Angebot des Case Management Berufsbildung ist unentgeltlich für Jugendliche und junge Erwachsene bis 25 Jahre mit Wohnsitz im Kanton oder mit einem Lehrvertrag mit einem im Kanton ansässigen Unternehmen.

II.

¹ Dieses Gesetz untersteht dem Referendum.

² Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

³ Das Gesetz ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen, ...

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Sekretär: