



An den Grossen Rat

22.0556.01

15.5424.04

WSU/P220556 / P155424

Basel, 4. Mai 2022

Regierungsratsbeschluss vom 3. Mai 2022

Ausgabenbericht «Sicherstellung des Zugangs zu Ausbildungsbeiträgen für vorläufig Aufgenommene sowie Migrantinnen und Migranten mit Aufenthaltsbewilligung B und weniger als 5 Jahren Aufenthalt in der Schweiz»

Überführung des Pilotprojekts in die Regelstruktur

und

Anzug Pascal Pfister und Konsorten betreffend «Ausbildungsbeiträge statt Sozialhilfe für Junge ohne Abschluss»

Inhalt

1. Begehren	3
2. Einordnung des Geschäfts	3
2.1 Auftragslage.....	Fehler! Textmarke nicht definiert.
3. Sicherstellung des Zugangs zu Ausbildungsbeiträgen für vorläufig Aufgenommene sowie Migrantinnen und Migranten mit Aufenthaltsbewilligung B und weniger als 5 Jahren Aufenthalt in der Schweiz	4
3.1 Ausgangslage und Zielgruppen des Pilotprojekts.....	4
3.2 Evaluation des Pilotprojekts	4
3.2.1 Konkrete Umsetzung	4
3.2.2 Erreichte Personen	5
3.2.3 Anerkannte Ausbildung statt prekäre Erwerbstätigkeit	5
3.2.4 Optimierungspotenzial und geplante Umsetzung.....	5
3.3 Überführung des erfolgreichen Pilotprojekts in die Regelstrukturen.....	7
3.3.1 Kostenverschiebung und mittelfristige Kostensenkung	7
3.3.2 Budgetierungsgrundlagen	8
3.3.3 Sicherstellung der Ausbildungsbeiträge für das Jahr 2023: Budgeterhöhung Sozialhilfe	8
3.3.4 Sicherstellung der Ausbildungsbeiträge ab 2024: Budgettransfer ins Amt für Ausbildungsbeiträge und Zuweisung an «Schülerfonds»	8
3.3.5 Zusammenfassung: Finanzielle Auswirkungen	9
3.3.6 Personen mit Schutzstatus S (Ukraine-Krieg).....	9
4. Stipendien, Sozialhilfe und Sozialbeiträge - Neuordnung des Zusammenspiels 10	
4.1 Verordnungsanpassung	11
4.2 Abstimmung mit den anderen bedarfsabhängigen Sozialleistungen	11
4.3 Vereinheitlichung Maximalansätze Stipendien	11
4.4 Finanztransfer vom WSU zum ED	11
5. Unterstützung von Ausbildungen durch die Sozialhilfe – neue Strategie	12
6. Sicherstellung von psychosozialer Begleitung sowie Begleitung zu Ausbildungsfragen	12
6.1 Psychosoziale Begleitung für über 25-jährige	13
6.2 Begleitung zu Ausbildungsfragen für über 25-Jährige	13
6.3 Begleitung von Personen aus dem Asylbereich	14
7. Rechtliche Grundlagen.....	14
8. Beantwortung des Anzugs Pascal Pfister und Konsorten betreffend «Ausbildungsbeiträge statt Sozialhilfe für Junge ohne Abschluss»	14
9. Formelle Prüfung	16
10. Antrag	16

1. Begehren

Mit diesem Ausgabenbericht beantragen wir dem Grossen Rat, eine neue, wiederkehrende Ausgabe von 936'000 Franken für die Vergabe von Stipendien an Vorläufig Aufgenommene und andere Personen ohne Stipendienanspruch zu bewilligen.

Der Regierungsrat hat im November 2020 das Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt und das Erziehungsdepartement beauftragt, die Voraussetzungen für den Zugang zu Stipendien für vorläufig Aufgenommene sowie für Migrantinnen und Migranten mit Aufenthaltsausweis B, die seit weniger als fünf Jahren in der Schweiz leben, zu schaffen sowie den notwendigen Budgettransfer von der Sozialhilfe an das Amt für Ausbildungsbeiträge vorzubereiten.

Die Vorlage gehört zum vom Regierungsrat beschlossenen Massnahmenpaket zur erhöhten Beteiligung von jungen Migrantinnen und Migranten an der Berufsbildung aus dem Jahr 2016, welches – wie auch eine ausführliche externe Evaluation bestätigt – erfolgreich umgesetzt wurde.

Damit wird auch eines der Hauptanliegen des Anzugs Pascal Pfister und Konsorten betreffend «Ausbildungsbeiträge statt Sozialhilfe für Junge ohne Abschluss» eingelöst. Ebenso sind die anderen Anliegen des Anzugs zwischenzeitlich erfüllt, wie die dargelegten Neuerungen im Bereich der Ausbildungsfinanzierung zeigen (Kap. 4 bis 6). Aufgrund dessen beantragen wir, den Anzug Pascal Pfister als erledigt abzuschreiben.

2. Einordnung des Geschäfts

Die Strategiegruppe Jugendarbeitslosigkeit hat dem Regierungsrat 2016 ein Konzept mit elf konkreten Massnahmen zur Umsetzung des Projekts zur erhöhten Beteiligung von späteingereisten jungen Migrantinnen und Migranten an der Berufsbildung im Kanton Basel-Stadt vorgelegt, welches dieser mit RRB 16/05/26 vom 20. Dezember 2016 gutgeheissen hat. Ein spezieller Fokus ist dabei auf Massnahme 8 gerichtet worden, welche die Ausbildungsfinanzierung für Späteingereiste ohne gesetzlichen Anspruch auf Stipendien zum Ziel hatte. Zu dieser Gruppe gehören

- vorläufig Aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer
- Migrantinnen und Migranten mit Aufenthaltsbewilligung B mit weniger als 5 Jahren Aufenthalt in der Schweiz

In der Folge wurde ein entsprechendes Pilotprojekt entwickelt, welches seit August 2018 vom Amt für Ausbildungsbeiträge in Kooperation mit der Sozialhilfe und Gap-Case Management Berufsbildung umgesetzt wird. Dank Mitteln aus dem Fonds zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sowie – aufgrund hoher Nachfrage – der Christoph Merian Stiftung wurden Ausbildungsbeiträge gesprochen für insgesamt 53 Vorläufig Aufgenommene und drei Personen mit Aufenthaltsbewilligung B (bis Ende 2020).

Aufgrund der positiven Ergebnisse aus den ersten beiden Pilotjahren genehmigte der Regierungsrat Mitte des Jahres 2020 die Weiterführung des Projekts und stimmte einer Erhöhung der Finanzierung zu Lasten des Fonds zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu. Damit und mit der weiterführenden Kostenbeteiligung seitens CMS konnten die Mittel für eine Verlängerung des Pilotprojekts bis 2022 gesichert werden.

Bei einer Überführung in die Regelstruktur ist eine Finanzverschiebung vorzunehmen, denn die Ausbildungsbeiträge haben eine entsprechende Reduktion der Sozialhilfekosten während der Ausbildung zur Folge. Ein Grossteil der betroffenen Personen in Ausbildung kann von der Sozialhilfe abgelöst werden.

Der Regierungsrat nahm im November 2020 Kenntnis vom «Bericht zur allgemeinen Lage der Jugendarbeitslosigkeit Basel-Stadt 2020» und der positiven Bilanz des vorliegenden Pilotprojekts. Er beauftragte das Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt und das Erziehungsdepartement, bis Ende 2021 die Voraussetzungen für den Zugang zu Stipendien für vorläufig Aufgenommene sowie für Migrantinnen und Migranten mit Aufenthaltsausweis B, die seit weniger als fünf Jahren in der Schweiz leben, zu schaffen, sowie den notwendigen Budgettransfer von der Sozialhilfe an das Amt für Ausbildungsbeiträge vorzubereiten.

Mit vorliegendem Ausgabenbericht kommen wir diesem Auftrag nach.

3. Sicherstellung des Zugangs zu Ausbildungsbeiträgen für vorläufig Aufgenommene sowie Migrantinnen und Migranten mit Aufenthaltsbewilligung B und weniger als 5 Jahren Aufenthalt in der Schweiz

3.1 Ausgangslage und Zielgruppen des Pilotprojekts

Gemäss dem heute geltenden Gesetz betreffend Ausbildungsbeiträge sowie der interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen sind folgende Personenkategorien stipendienberechtigt:

- Schweizerinnen und Schweizer sowie ihnen gleichgestellte Bürgerinnen und Bürger aus EU/EFTA-Staaten
- Ausländerinnen und Ausländer, die entweder eine Niederlassungsbewilligung C besitzen oder seit mindestens fünf Jahren eine Aufenthaltsbewilligung B haben.
- Flüchtlinge nach schweizerischem Asylrecht sofern diese ihren zivilrechtlichen Wohnsitz in Basel-Stadt haben.

Das Pilotprojekt zur Ausbildungsfinanzierung für Menschen ohne Zugang zu Ausbildungsbeiträgen verfolgt die konsequente Umsetzung der Strategie «Ausbildung vor Status». Es richtet sich an folgende Personengruppen, welche heute keinen Anspruch auf Stipendien haben:

- vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer (vorläufig Aufgenommene)
- Personen mit Aufenthaltsbewilligung B mit weniger als 5 Jahren Aufenthalt in der Schweiz

Die vorläufige Aufnahme ist ein legaler Aufenthaltsstatus. Bei einer vorläufigen Aufnahme wird das Asylgesuch zwar abgelehnt, eine Wegweisung in den Herkunftsstaat ist gemäss Asyl- und Ausländerrecht nicht zumutbar, nicht zulässig oder nicht möglich. Der Begriff der «vorläufigen» Aufnahme ist insofern irreführend, als dass rund 95% aller vorläufig Aufgenommenen dauerhaft in der Schweiz bleiben. Die Kantone sind daher vom Bund aufgefordert, sie ebenso zu integrieren wie anerkannte Flüchtlinge.

Auch Personen mit Aufenthaltsbewilligung B aus dem Familiennachzug gehören zu den Personengruppen, welche zu einem Grossteil dauerhaft in der Schweiz bleiben und somit ein Interesse an einer nachhaltigen Integration besteht.

3.2 Evaluation des Pilotprojekts

3.2.1 Konkrete Umsetzung

Der Antrag auf Stipendien wird von den sozialhilfebeziehenden Personen gestellt, die bereits einen Ausbildungsplatz zugesichert haben. Die Fallführenden der Sozialhilfe unterstützen beim Antrag. Die Prüfung der Anträge erfolgt beim Amt für Ausbildungsbeiträge gemäss den regulären Kriterien für Ausbildungsbeiträge, ebenso die Berechnung der Stipendienbeträge. Die Stipendien werden im

Rahmen des Pilotprojekts vom Amt für Ausbildungsbeiträge ausbezahlt. Die Mittel werden allerdings nicht aus dem regulären Budget des Amts für Ausbildungsbeiträge entnommen, sondern aus einem Fonds.

3.2.2 Erreichte Personen

Von Herbstsemester 2018 bis Anfang 2020 wurden insgesamt 87 Anträge auf Stipendien im Rahmen des Pilotprojekts gestellt. Davon wurde 56 Anträgen (64%) stattgegeben und über den Fonds des Pilotprojekts finanziert. 30 Anträge mussten im Jahr 2019 abgelehnt werden, weil die Mittel im Fonds nicht ausreichten. Diese 30 Personen konnten ihre Ausbildung trotzdem antreten – ihre Lebenshaltungskosten wurden von der Sozialhilfe finanziert.

Das Interesse junger vorläufig Aufgenommener, eine Ausbildung zu beginnen, war viel höher als erwartet. Aufgrund des hohen Bedarfs unterstützt auch die Christoph Merian Stiftung CMS das Projekt seit dem Frühlingssemester 2019 finanziell.

Vorläufig Aufgenommene machen 95% der Teilnehmenden des Pilotprojekts aus. Nur drei der Teilnehmenden haben eine Aufenthaltsbewilligung B. Unter den Ausbildungen, die im Rahmen des Pilotprojekts finanziert wurden, stellt die Berufsbildung mit 87% die grosse Mehrheit dar (EBA- und EFZ-Ausbildungen). Weitere 8% besuchen ein Brückenangebot, ein Gymnasium oder eine Fachmittelschule und 5% absolvieren ein Studium auf Tertiärstufe.

Unter den 56 Teilnehmenden des Pilotprojekts haben 9% (5 Personen) die Ausbildung abgebrochen bzw. unterbrochen. Diese Quote ist als tief einzustufen. Die 30 Personen, welche auf Grund der beschränkten Mittel nicht durch Stipendien unterstützt werden konnten und bei der Sozialhilfe verblieben, wiesen eine viel höhere Abbruchquote aus (27%, 8 Personen). Schweizweit werden rund 20% der Lehrverträge aufgelöst, bevor der Ausbildungsabschluss erlangt ist (vgl. BFS 2019).

3.2.3 Anerkannte Ausbildung statt prekäre Erwerbstätigkeit

Die Erfahrungen aus der Sozialberatung und Arbeitsintegration zeigen, dass viele vorläufig Aufgenommene danach streben, möglichst rasch wirtschaftlich unabhängig zu leben und sich von der Sozialhilfe abzulösen. Aus diesem Grund verzichteten bis anhin viele Personen zu Gunsten einer oft unsicheren Erwerbstätigkeit, auf einen Ausbildungsabschluss.

Eine Integration in den Arbeitsmarkt ohne nachobligatorische Ausbildung, die in der Schweiz anerkannt ist, ist schwierig und oft wenig nachhaltig. Eine fehlende Berufsbildung gehört nachweislich zu den grössten Armutsrisiken in der Schweiz.¹ In vielen Fällen lösen sich vorläufig Aufgenommene mit unqualifizierten und unsicheren Hilfsjobs von der Sozialhilfe ab und geraten in prekäre Lebenslagen. Erfahrungsgemäss müssen sie oftmals früher oder später wieder auf Sozialhilfe zurückgreifen.

3.2.4 Optimierungspotenzial und geplante Umsetzung

Die ausführliche externe Evaluation des Büros für Arbeits- und sozialpolitische Studien BASS vom September 2020² attestiert dem Projekt eine hohe Zielerreichung. Die Umsetzung der Massnahme ist gut gelungen und die Anzahl der erreichten Zielpersonen hat die Erwartungen übertroffen. Die

¹ Siehe z.B. folgende Studien:

- Rudin/Guggisberg/Dubach (BASS): Überblicksstudie zur Situation der Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Arbeitsmarkt. Schlussbericht, Oktober 2018.
- Schmidlin/Kobelt/Caviezel (across concept): Reduktion der Abhängigkeit von Jugendlichen und jungen Erwachsenen von der Sozialhilfe. Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut in der Schweiz. 2018.
- Beyeler/Salzgeber/Oesch/Schuwey (BFH): Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten. Berichtsjahr 2017. Schwerpunkt: Jugendliche und junge Erwachsene in der Sozialhilfe. Oktober 2018.
- Fluder/Stohler/von Gunten (BFH): Berufliche Integration von Jugendlichen und jungen Erwachsenen aus bildungsfernen und einkommensschwachen Familien: Rekonstruktion von Ausbildungs- und Erwerbsverläufen. Schlussbericht, März 2010.

² Büro für Arbeits- und sozialpolitische Studien BASS: Evaluation der Massnahmen zur erhöhten Beteiligung von späteingereisten jungen Migrantinnen und Migranten an der Berufsbildung im Kanton Basel-Stadt – Schlussbericht vom September 2020 <https://www.buerobass.ch/kernbereiche/projekte/evaluation-der-massnahmen-zur-erhoehung-der-bildungsbeteiligung-von-spaeteingereisten-jungen-migrantinnen-im-kanton-basel-stadt/project-view>

Evaluation stellt auch Optimierungspotenziale fest:

3.2.4.1 Einbezug aller Sozialhilfebeziehenden:

Bislang war das Pilotprojekt in der Sozialhilfe ausschliesslich auf vorläufig Aufgenommene fokussiert. Diese werden im Bereich «Migration und Integration» betreut. Es empfiehlt sich, auch im Bereich der allgemeinen Sozialhilfe (Bereich «Existenzsicherung und Sozialberatung») zu prüfen, ob Personen mit B-Ausweis mit weniger als fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz einen Ausbildungsbedarf haben.

Geplante Umsetzung: Die Sozialhilfe wird gezielt intern in allen relevanten Abteilungen kommunizieren und eine Überprüfung des Ausbildungsbedarfs bei der entsprechenden Zielgruppe veranlassen. Das Mengengerüst ist insgesamt als klein einzustufen, dennoch dürften sich pro Jahr einzelne Sozialhilfebeziehende mit Aufenthaltsbewilligung B für eine Ausbildung eignen. Zudem sollen auch Partnerorganisationen informiert werden, insbesondere die sogenannte «Kundenkonferenz» (regelmässiges Austauschgefäss zwischen Fachpersonen der Sozialhilfe, sozialen Institutionen und Armutsbetroffenen).

3.2.4.2 Bekanntmachung auch ausserhalb der Sozialhilfe:

Es empfiehlt sich, die Möglichkeit auf Stipendien bei den Fachpersonen und Zielpersonen ausserhalb der Sozialhilfe besser bekannt zu machen. Dadurch kann das Potenzial der Personen mit Ausbildungsbedarf besser ausgeschöpft werden und eine Gleichbehandlung von Personen mit und ohne Sozialhilfebezug angestrebt werden.

Geplante Umsetzung: Das Amt für Ausbildungsbeiträge wird auf seiner Website über den Zugang zu Stipendien für die vorliegenden Zielgruppen informieren. Es wird departementsintern gewährleisten, dass sämtliche Fachbereiche, welche mit der Zielgruppe in Kontakt sind, informiert sind (Brückenangebote, Berufsberatung, Gap-Case Management Berufsbildung, Angebot Enter usw.). Ebenfalls vorgesehen ist eine Information für Fachpersonen aus Beratungs- und Anlaufstellen, die mit der Zielgruppe in Kontakt sind, insbesondere die Beratung der GGG Migration.

3.2.4.3 Zugang auch für Personen, die aufgrund des Alters nicht stipendienberechtigt sind (insbesondere Frauen nach der «Familienphase»):

Personen ab 40 Jahren haben regulär keinen Rechtsanspruch auf Stipendien. Sie erhalten Stipendien nur im begründeten Einzelfall, falls ihr Gesuch von der Kommission für Ausbildungsbeiträge gutgeheissen wird. Bei späteingereisten Personen, die zum Erwerbszweck oder im Familiennachzug einreisen, wird der Bildungsbedarf gerade bei Frauen oft erst nach einer «Familienphase» im mittleren oder späteren Erwerbsalter virulent. In Zukunft könnte es zielführend sein, auch Personen, die aufgrund des Alters nicht stipendienberechtigt sind, in das Projekt einzuschliessen.

Geplante Umsetzung: Die Sozialhilfe und das Amt für Ausbildungsbeiträge weisen in der geplanten Information (siehe oben) explizit auf die Zielgruppe der Frauen ab 40 Jahren hin und erwähnen die Möglichkeit der Einzelfallprüfung durch die Kommission für Ausbildungsbeiträge.

3.2.4.4 Begleitung für Personen ausserhalb der Sozialhilfe:

Für Personen, die nicht (mehr) von der Sozialhilfe begleitet werden, sollte eine adäquate Begleitung während der Ausbildung gewährleistet werden. Im Rahmen des Pilotprojekts hat Gap-Case Management Berufsbildung die abgelösten vorläufig Aufgenommenen begleitet. Die tiefe Abbruchquote ist ein Indiz, dass die Begleitung auch auf «freiwilliger Basis» funktioniert hat.

Geplante Umsetzung: Grundsätzlich werden Stipendienbeziehende, welche nicht von der Sozialhilfe unterstützt werden bei Bedarf (Mehrfachproblematik) von Gap-Case Management Berufsbildung begleitet und beraten.

Bei Personen aus dem Asylbereich kann die Fachstelle Arbeitsintegration VA/FL der Sozialhilfe bei

Bedarf während der Ausbildung begleiten, sofern diese Begleitung nicht über ein Angebot der Regelstrukturen abgedeckt wird (Gap, Enter, Ausbildungsverbände, Lehraufsicht, Lehrpersonen o.ä.) oder falls ein Wechsel der Beratungsperson aus bestimmten Gründen zu vermeiden ist. Seit Einführung der Integrationsagenda Schweiz (IAS) gilt das Angebot der Fachstelle Arbeitsintegration VA/FL auch für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene ohne Sozialhilfebezug.

Ausführlich zum Thema Begleitungsangebote während der Ausbildung siehe auch Kapitel 6.

3.3 Überführung des erfolgreichen Pilotprojekts in die Regelstrukturen

Bereits die Auswertung der ersten beiden Pilotjahre hat gezeigt, dass das verbindliche Interesse von vorläufig Aufgenommenen, eine Ausbildung anzufangen, deutlich höher war als erwartet. Das Pilotprojekt führte zu einer massiven Steigerung der Ausbildungsquote von jungen vorläufig Aufgenommenen aus der Sozialhilfe und einer bemerkenswert tiefen Quote der Lehrvertragsauflösungen (9%). Die Massnahme trägt somit effektiv zur erhöhten Beteiligung von jungen Migrantinnen und Migranten an der Berufsbildung bei – einer Strategie, welche der Regierungsrat im Jahr 2016 in Form eines Massnahmenpakets beschlossen hat. Auch die externe BASS-Evaluation vom September 2020 bestätigt den erfolgreichen Verlauf und hält es für zielführend, die Massnahme in den Regelbetrieb zu überführen.

Im Integrationsbereich wird nicht zwischen Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Ausländerinnen und Ausländer unterschieden. Hier hat sich das Prinzip «Bedarf vor Status» und der inklusive Ansatz durchgesetzt. Die Zielsetzung des Pilotprojekts entspricht auch vollumfänglich den Vorgaben der Integrationsagenda Schweiz (IAS), welche die Kantone verpflichtet, vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge gleichermassen und mit denselben Mitteln in ihrem Integrationsprozess zu unterstützen. Eines der fünf verbindlichen Wirkungsziele der Integrationsagenda sieht vor, dass sich zwei Drittel der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen zwischen 16 und 25 Jahren nach fünf Jahren in einer beruflichen Grundbildung befinden. Ein weiteres Ziel will die Hälfte der erwachsenen Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen nach sieben Jahren im Arbeitsmarkt integriert haben. Mit dem gesicherten Zugang zu Ausbildungsbeiträgen werden diese ambitionierten Wirkungsziele realistischer, wie das Pilotprojekt mit den zahlreichen Teilnehmenden und der tiefen Quote der Lehrvertragsauflösungen gezeigt hat.

Insgesamt ergibt sich eine klar positive Kosten-Nutzen-Bilanz aus Sicht der öffentlichen Hand. Eine Überführung in den Regelbetrieb ist angezeigt.

3.3.1 Kostenverschiebung und mittelfristige Kostensenkung

Die Ausbildungsbeiträge haben eine entsprechende Reduktion der Sozialhilfekosten während der Ausbildung zur Folge. Praktisch alle betroffenen Personen in Ausbildung konnten im Pilotprojekt von der Sozialhilfe abgelöst werden.

Es handelt sich dabei nicht nur um eine Kostenverschiebung auf Zeit, sondern um eine nachhaltige Kostensenkung für Ausgaben der öffentlichen Hand. Ein nachobligatorischer Bildungsabschluss erhöht die Chancen auf dem Arbeitsmarkt grundsätzlich, mindert das Risiko einer neuerlichen Sozialhilfeabhängigkeit und erhöht die Wahrscheinlichkeit wirtschaftlicher Unabhängigkeit im Einzelfall.

Eine teilweise Verlagerung von Kosten aus der Sozialhilfe ins Stipendienwesen ist somit längerfristig nicht mit Mehrausgaben für die öffentliche Hand verbunden, vielmehr ist davon auszugehen, dass die Massnahme mittel- bis langfristig zu Einsparungen führt.

3.3.2 Budgetierungsgrundlagen

Gemäss den Erfahrungswerten und Schätzungen im Rahmen der Evaluation dürften pro Jahr ungefähr 26 Personen aus der Zielgruppe einen Neuantrag auf Stipendien stellen. Mittelfristig pendelt sich die Zahl der Stipendienbeziehenden bei circa 70 Personen ein. Bei einem durchschnittlichen Stipendienbetrag von 1'100 Franken pro Monat ergibt dies Gesamtkosten von 924'000 Franken pro Jahr für Stipendien (exkl. Personalaufwand).

Für diese Schätzung wurde davon ausgegangen, dass die Zielgruppe bezüglich dem Alter, den stipendienberechtigten Ausbildungen und der Ausbildungsdauer gleich bleibt und dass in Zukunft Personen aus allen Bereichen der Sozialhilfe sowie vereinzelt Personen ausserhalb der Sozialhilfe am Projekt teilnehmen. Es wird zudem eine Abbruchquote von 15% angenommen.

Anzumerken ist, dass es sich bei dieser Schätzung um ein Szenario handelt, das auf Erfahrungen der letzten Jahre beruht. Je nach Entwicklung der Migration und je nachdem, wie viele Zielpersonen von der Möglichkeit des Projekts erfahren und davon Gebrauch machen, können die Kosten in Zukunft auch geringer oder höher ausfallen.

Um beim Amt für Ausbildungsbeiträge die Bearbeitung der zusätzlichen rund 70 Dossiers längerfristig in der gewohnten Sorgfalt gewährleisten zu können, kommt es zu einem sehr geringen Mehraufwand. Rein rechnerisch beträgt der Aufwand pro Dossier für die Sachbearbeitung 0.17 Stellenprozente. Seit Sommer 2020 wird die Dossierführung der entsprechenden Personen im Rahmen des Projektes «Ausbildungsfinanzierung für Menschen ohne Zugang zu Ausbildungsbeiträgen» zwar bereits vollständig durch das Amt für Ausbildungsbeiträge vorgenommen, aber noch in enger Zusammenarbeit mit der Sozialhilfe. In Zukunft wird die Verantwortung für diese Personengruppe allein beim Amt für Ausbildungsbeiträge liegen.

3.3.3 Sicherstellung der Ausbildungsbeiträge für das Jahr 2023: Budgeterhöhung Sozialhilfe

Die Mittel aus dem Fonds zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sowie der CMS sind für dieses Pilotprojekt voraussichtlich Ende 2022 ausgeschöpft. Damit es bis zur Überführung in die Regelstrukturen keinen Unterbruch erfährt, müsste die Sozialhilfe für das Jahr 2023 das Budget um 936'000 Franken erhöhen. Der Betrag soll als neuer Aufwand budgetiert werden, der die Weiterführung des Pilotprojekts gewährleistet. Die bisher aus dem Fonds zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit geleisteten Mittel können nicht auf die Sozialhilfe transferiert werden. Das Amt für Ausbildungsbeiträge stellt der Sozialhilfe den Aufwand für alle Beitragsempfängenden Ende 2023 in Rechnung.

3.3.4 Sicherstellung der Ausbildungsbeiträge ab 2024: Budgettransfer ins Amt für Ausbildungsbeiträge und Zuweisung an «Schülerfonds»

Für das Jahr 2024 soll der Betrag von 936'000 Franken über einen ordentlichen Budgettransfer vom Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt in das Erziehungsdepartement übertragen und als fester Bestandteil in das Budget der Regelstrukturen des Amts für Ausbildungsbeiträge übernommen werden.

Bei Pilotprojekten, die durch den Fonds zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit finanziert und aufgrund positiver Evaluationen in den Regelbetrieb übernommen werden, fallen die Aufgaben i.d.R. in jenes Amt bzw. Departement zurück, welches das Pilotprojekt initiiert hat. In diesem Fall ist dies die Sozialhilfe. Da die betroffenen Personen durch den Fonds und die CMS finanziert und somit von der Sozialhilfe abgelöst sind, steht der Sozialhilfe kein Budget mehr für diese Personen zur Verfügung, das direkt transferiert werden kann. Das Budget muss also zunächst erhöht werden, um es dann anschliessend an das Erziehungsdepartement (Amt für Ausbildungsbeiträge) zu transferieren.

Das Amt für Ausbildungsbeiträge wird die Mittel dem Stipendienfonds der Basler Schulen (kurz: Schülerfonds) zuweisen und Stipendien für vorläufig Aufgenommene künftig über diesen Fonds sowie auf dessen Grundlage, der Verordnung für die Verwaltung und Verwendung des Stipendienfonds der Basler Schulen vom 24. März 2009 (SG 491.400), abwickeln.

Vorläufig Aufgenommenen sowie Personen mit B-Bewilligung, welche seit weniger als fünf Jahren in der Schweiz aufenthaltsberechtigt sind, werden auf Grundlage der vorgenannten Verordnung auch Stipendien für Ausbildungen auf der Tertiärstufe gewährt. Damit erweitert sich der Zweck des Fonds. Daher wird im Nachgang zur Genehmigung der Budgeterhöhung und des Budgettransfers die Verordnung für die Verwaltung und Verwendung des Stipendienfonds der Basler Schulen entsprechend angepasst. Das heisst insbesondere, der Kreis der möglichen Begünstigten wird auf Studierende mit Wohnsitz im Kanton Basel-Stadt ausgedehnt. Auch bezüglich der Stipendien für vorläufig Aufgenommene und Personen mit B-Bewilligung, welche seit weniger als fünf Jahren in der Schweiz aufenthaltsberechtigt sind, gilt, dass diese (absolut) subsidiär und ohne Anerkennung eines Anspruchs darauf gewährt werden.

Durch die vorgeschlagene Fonds-Lösung kann garantiert werden, dass die Unterstützung dem dafür vorgesehenen Zweck zugeführt wird, nämlich der nachhaltigen Integration von Migrantinnen und Migranten in den Arbeitsmarkt über das Ausbildungssystem. Es entsteht aber kein Rechtsanspruch auf Stipendien für vorläufig Aufgenommene, ebenso wenig für Personen mit B-Bewilligung, welche seit weniger als fünf Jahren in der Schweiz aufenthaltsberechtigt sind. Hier gilt es zu unterscheiden zwischen Personen, die im Familiennachzug einreisen und dauerhaft in der Schweiz leben und Personen, die rein zu Ausbildungszwecken in die Schweiz eingereist sind (so genannte «Bildungsausländerinnen und Bildungsausländer», vor allem im Hochschulbereich). Bei Personen im Familiennachzug besteht ein öffentliches Interesse an einer nachhaltigen Integration. Ausbildungsfinanzierung von so genannten «Bildungsausländerinnen und Bildungsausländern» kann hingegen nicht Aufgabe des Kantons Basel-Stadt sein.

3.3.5 Zusammenfassung: Finanzielle Auswirkungen

Insgesamt kann von einem Kostenbedarf von jährlich 924'000 Franken für rund 70 Personen pro Jahr ausgegangen werden, was ca. 7% des Gesamtbudgets des Amtes für Ausbildungsbeiträge von jährlich 12 Mio. Franken entspricht und einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand von rein rechnerisch 12'000 Franken nach sich zieht.

Die Mehrausgaben kommen vor allem deshalb zustande, weil Kosten, welche bisher durch den Fonds zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sowie die CMS getragen wurden, neu ins reguläre Budget überführt werden. Der Fonds wird künftig um jährlich 550'000 Franken entlastet. (insgesamt sind im Fonds für die Jahre 2020 bis 2022 für das Projekt 1.65 Mio. Franken eingestellt.)

3.3.6 Personen mit Schutzstatus S (Ukraine-Krieg)

Die Fallzahlentwicklung im Asyl- und Flüchtlingsbereich ist stets volatil. Der vorliegende Ausgabenbericht stützt den Budgettransfer auf die im Rahmen des Pilotprojekts gewonnenen Erfahrungen bezüglich Mengengerüst ab. Es ist denkbar, dass die Nachfrage im Verlauf der nächsten Jahre steigt oder sinkt (unabhängig vom Krieg in der Ukraine und dem Status S), zumal die Gewährung der vorläufigen Aufnahme für bestimmte Herkunftsländer von der Entscheidungspraxis des Staatssekretariats für Migration SEM abhängt.

Der Schutzstatus S ist zum ersten Mal aktiviert worden. Personen mit diesem Status haben gemäss Asylrecht in den ersten fünf Jahren einen «vorübergehenden» Aufenthalt, dieser ist rückkehrorientiert. Erst ab fünf Jahren werden sie anerkannten Flüchtlingen gleichgestellt. Personen mit Status S werden daher betreffend Sozialhilfe und Sozialversicherungen vorerst wie Asylsuchende mit hängigem Verfahren (Status N) behandelt.

Derzeit ist offen, ob der Status S zu Stipendien berechtigt. Es dürfte bei bestehender Ausgangslage im Kanton Basel-Stadt möglich sein, Personen mit Status S über den Stipendienfonds der Basler Schulen zu unterstützen. Sollten die Ukrainerinnen und Ukrainer mit Schutzstatus S dauerhaft in der Schweiz bleiben, müsste ein Grundsatzentscheid gefällt werden, ob sie betreffend Stipendien gleich behandelt werden wie vorläufig aufgenommene Personen mit F-Bewilligung. Falls ja, würden die Ausgaben für Ausbildungsbeiträge steigen. Gegebenenfalls müsste dann ein neuer Antrag gestellt werden. Es ist auch denkbar, dass diese Gruppe, was die Ausbildung betrifft, vorerst weiterhin über die Sozialhilfe finanziert und erst bei längerem Verbleib die Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen anvisiert wird.

4. Stipendien, Sozialhilfe und Sozialbeiträge - Neuordnung des Zusammenspiels

In Folge des am 6. Dezember 2017 erstmals beantworteten Anzugs Pascal Pfister und Konsorten betreffend «Ausbildungsbeiträge statt Sozialhilfe für Junge ohne Abschluss» wurde Anfang 2018 ein Harmonisierungsprozess zwischen den Leistungen des Amts für Ausbildungsbeiträge, der Sozialhilfe und des Amts für Sozialbeiträge angestossen. Dank dieser intensivierten Zusammenarbeit konnte ein Vorschlag für eine Reform entwickelt werden.

Die Reform verfolgt das Ziel, bedürftige junge Personen in Ausbildung grundsätzlich durch Stipendien zu unterstützen, so dass Sozialhilfeleistungen nur noch in speziellen Einzelfällen entrichtet werden. Dadurch wird die Anzahl in den Prozess involvierter Stellen verringert, die verschiedenen staatlichen Leistungen werden besser koordiniert und Doppelspurigkeiten verhindert.

Mit der Reform soll erreicht werden, dass Personen, die für die gewählte Ausbildung im Kanton Basel-Stadt einen Stipendienanspruch haben, keine Sozialhilfeleistungen mehr beziehen müssen, um ihre Lebenshaltungskosten zu decken. Neu soll folgende Aufgabenteilung gelten: Das Amt für Ausbildungsbeiträge ist für die Ausbildungsfinanzierung der Person in Ausbildung zuständig, die Sozialhilfe unterstützt allenfalls bedürftige Familienmitglieder.

Die Reform ist ein wichtiger Beitrag zur Chancengleichheit im Bildungsbereich und gewährleistet Aufstiegsmöglichkeiten für Kinder aus einkommensschwachen und bildungsfernen Familien. Verschiedene Untersuchungen aus den letzten Jahren belegen, dass der Bildungserfolg in der Schweiz nach wie vor stark vom Einkommen und Bildungsniveau des Elternhauses abhängt und dass die Bildungsmobilität in der Schweiz im internationalen Vergleich gering ist.³ Existenzsichernde Stipendien, die von der Sozialhilfe unabhängig machen, schaffen Perspektiven für Kinder aus bildungsfernen Familien und können die Motivation zum Abschluss einer Ausbildung fördern. Durch existenzsichernde Stipendien wird das Risiko eines dauerhaften Sozialhilfebezugs vermindert und der sozialen Vererbung von Armut entgegengewirkt.

Die gezielte Investition in Ausbildung lohnt sich vor dem Hintergrund, dass eine fehlende Berufsbildung nachweislich zu den grössten Armutsrisiken in der Schweiz gehört.⁴ Deshalb verfolgen Bund und Kantone das bildungspolitische Ziel, wonach möglichst alle Jugendlichen und jungen Erwachsenen (mehr als 95 Prozent) über einen nachobligatorischen Bildungsabschluss verfügen sollen. Die Reform ist ein effektiver Beitrag zu diesem bildungspolitischen Ziel und führt mittel- bis langfristig zu Einsparungen. Folgekosten aus langjähriger Sozialhilfeabhängigkeit und zusätzlichen sich verschärfenden Problemstellungen (z.B. gesundheitliche Folgekosten) belasten den Staat über die Jahre deutlich mehr als eine frühe Investition in Ausbildung.

³ Siehe z.B. Becker/Schoch: Soziale Selektivität. Empfehlungen des Schweizerischen Wissenschaftsrates SWR. Bern, 2018. Siehe auch: Fluder/Stohler/von Gunten (BFH): Berufliche Integration von Jugendlichen und jungen Erwachsenen aus bildungsfernen und einkommensschwachen Familien: Rekonstruktion von Ausbildungs- und Erwerbsverläufen. Schlussbericht, März 2010.

⁴ Siehe die in Kap. 3.2.3 erwähnten Studien.

4.1 Verordnungsanpassung

Inzwischen wurde der Reformvorschlag konkretisiert. Zeitlich parallel wird der Regierungsrat über die Teilrevision der Verordnung zum Gesetz betreffend Ausbildungsbeiträge beschliessen. Wichtigste Neuerungen bilden hier - nebst diversen kleineren Anpassungen - die Vereinheitlichung der Maximalansätze für Stipendien, eine bessere Koordination der Stipendien mit anderen Stellen sowie die optimalere Berücksichtigung der Krankheitskosten in der pauschalisierten Berechnung.

4.2 Abstimmung mit den anderen bedarfsabhängigen Sozialleistungen

Um eine Ablösung von der Sozialhilfe zu gewährleisten, müssen Stipendien bedarfsdeckend ausgestaltet sein. Für die möglichst präzise Berechnung bedarfsdeckender Beiträge bzw. der Fehlbeiträge im Budget der Personen in Ausbildung, müssen die Stipendien mit den übrigen kantonalen Sozialleistungen im Rahmen des Gesetzes über die Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen vom 25. Juni 2008 (SoHaG) abgestimmt werden. Geprüft jedoch verworfen wurde auch eine Reintegration der Stipendien ins System des SoHaG, aus welchem sie mit Beschluss des Grossen Rates vom 11. Januar 2012 (Ratschlag Nr. 11.1785.01) herausgenommen worden waren.

Eine Neuerung in der Beziehung zwischen Stipendien und Sozialleistungen wird darin bestehen, dass in Zukunft nicht mehr der volle Betrag der ausbezahlten Stipendien an die Sozialleistungen wie die Prämienverbilligung angerechnet wird. Derjenige Anteil des Stipendiums, welcher die reinen Ausbildungskosten deckt, soll nicht mehr zur Anrechnung gemeldet werden. Denn er dient zur Begleichung von Schulmaterialkosten und Gebühren und stellt keine Einnahme dar, welche dem Haushalt für die Existenzsicherung zur Verfügung steht. Somit kann erreicht werden, dass Stipendienbeziehende auch hinsichtlich des Bezugs von Sozialleistungen nicht schlechter gestellt werden als Personen ohne Stipendienbezug.

4.3 Vereinheitlichung Maximalansätze Stipendien

Die Verordnungsrevision sieht vor, die Höchstansätze der Stipendien zu vereinheitlichen. Denn heute sind die Maximalstipendien für Personen in Ausbildung, welche im elterlichen Haushalt leben teilweise so tief, so dass in zahlreichen Fällen eine Ablösung von der Sozialhilfe nicht möglich ist. Neu sollen die Maximallimiten einheitlich 19'000 Franken pro Jahr betragen. Dies entspricht der Hälfte der Sozialhilfeleistungen für einen Zweipersonenhaushalt zuzüglich der kantonalen Richtprämie für Krankenversicherung abzüglich der maximalen jährlichen Prämienverbilligung. Dazu kommen Ausbildungskosten, Transportkosten und Mehrkosten für auswärtige Mittagessen.

Eine weitere Veränderung wird sein, dass Stipendien in Zukunft nur noch individualisiert berechnet werden. Bisher wird bei verheirateten sowie in Partnerschaft lebenden Personen und bei Personen in Ausbildung mit Kindern ein Budget für die gesamte Familie erstellt. Bei Verheirateten oder in Partnerschaft Lebenden wird der so errechnete Betrag halbiert und als Stipendium ausbezahlt. Der aufgrund dieser Vorgehensweise resultierende Stipendienbetrag bildet die tatsächlichen Verhältnisse nur ungenügend ab. In Zukunft soll für jede auszubildende Person eine individuelle Berechnung erfolgen, welche ihre Kosten und Einnahmen berücksichtigt. Falls für die übrigen Familienmitglieder ein Fehlbetrag besteht, wird die Sozialhilfe deren Existenzsicherung zuständig sein, neu auch bei Ausbildungen auf der Tertiärstufe.

4.4 Finanztransfer vom WSU zum ED

Bei der Sozialhilfe wird die Erhöhung der Maximalstipendien zur Ablösung praktisch aller Personen in Ausbildung führen und damit zu entsprechenden Minderausgaben. Zudem geht die Sozialhilfe durch die gewonnene Effizienz und die tieferen Fallzahlen von einem verminderten Personalaufwand aus. Aus diesem Grund ist ein Budgettransfer von der Sozialhilfe (Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt) zum Stipendienwesen (Erziehungsdepartement) in der Höhe von 500'000 Franken vorgesehen.

Beim Amt für Sozialbeiträge entstehen aufgrund der Reform Zusatzkosten von geschätzt 450'000 Franken für Prämienverbilligungen von Personen, welche neu dank erhöhter Stipendien von der Sozialhilfe abgelöst werden sowie für erhöhte Prämienverbilligungen, die entstehen, weil nur noch der existenzsichernde Teil der Stipendien angerechnet wird.

5. Unterstützung von Ausbildungen durch die Sozialhilfe – neue Strategie

Der öffentlichen Sozialhilfe kommt - als letztes Netz der sozialen Sicherung - nicht die primäre Aufgabe zu, Ausbildungen von bedürftigen Personen zu unterstützen. Vordringliches Ziel ist grundsätzlich die möglichst baldige Eingliederung der unterstützten Person ins Erwerbsleben. Bei jungen Erwachsenen (18-25 Jahre) räumt die Sozialhilfe bereits seit Längerem einer Ausbildung hohe Priorität ein. Bei Personen über 25 Jahren hat die Sozialhilfe Ausbildungen lange Zeit nur zurückhaltend unterstützt. In den letzten Jahren hat sich schweizweit die Erkenntnis durchgesetzt, dass eine berufliche Integration ohne Erstausbildung zunehmend schwierig wird. Dies hat zu einer Veränderung der Praxis der Sozialhilfe geführt: Erstausbildungen werden häufiger unterstützt, wenn sie zielführend sind.

Wie in der zweiten Beantwortung des Anzugs Pascal Pfister und Konsorten betreffend «Ausbildungsbeiträge statt Sozialhilfe für Junge ohne Abschluss» vom 24. Juni 2020 ausgeführt, hat die Sozialhilfe im Jahr 2018 ihre Strategie bei der Förderung der beruflichen Integration überarbeitet. Der frühere Grundsatz «Arbeit vor Bildung» wurde relativiert und differenziert: Neu gilt der Leitsatz «Arbeit durch Bildung», soweit Bildung im konkreten Fall notwendig ist für eine nachhaltige Ablösung von der Sozialhilfe.

Erstausbildungen werden neu für alle Altersgruppen hohe Priorität beigemessen, d.h. auch für erwachsene Personen über 25 Jahren wird das Nachholen eines Berufsabschlusses angestrebt, sofern sie dazu fachlich und persönlich in der Lage sind.

Zudem will die Sozialhilfe unterstützten Personen im Einzelfall auch Tertiärausbildungen ermöglichen, wenn diese für die nachhaltige berufliche Integration am besten geeignet erscheinen. Hierzu wurden per 1. Januar 2020 die Unterstützungsrichtlinien angepasst. In erster Linie ist aber das Amt für Ausbildungsbeiträge für die finanzielle Unterstützung von Ausbildungen zuständig, die Sozialhilfe unterstützt Personen in Ausbildung nur subsidiär in Ausnahmefällen.

Es ist auch mit der neuen Praxis nicht davon auszugehen, dass eine wesentlich grössere Anzahl Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler eine Ausbildung in Angriff nehmen wird. Die Erfahrungen mit dem Projekt «Enter» zeigen, dass die Anforderungen für ein erfolgreiches Absolvieren einer Ausbildung sehr hoch sind und nur eine überschaubare Personengruppe über die entsprechenden persönlichen und fachlichen Ressourcen verfügt. Von grosser Bedeutung bleibt es, mit dem Aufbau von Grundkompetenzen die Voraussetzungen für eine Ausbildung zu erreichen.

6. Sicherstellung von psychosozialer Begleitung sowie Begleitung zu Ausbildungsfragen

Die Erfahrungen zeigen, dass ein Begleitungsangebot während der Ausbildung notwendig ist für einen erfolgreichen Bildungsabschluss. Grundsätzlich ist zu unterscheiden zwischen psychosozialer Begleitung und Ausbildungsbegleitung.

Für unter 25-Jährige ist der Kanton Basel-Stadt im Bereich psychosoziale Begleitung mit Gap-Case Management Berufsbildung bestens aufgestellt. Dasselbe gilt für die Begleitung im Zusammenhang mit der Ausbildung: In den Regelstrukturen, insbesondere mit der Fachstelle Lehraufsicht

und mit der fachlich individuellen Begleitung an den Berufsfachschulen stehen gut etablierte Unterstützungssysteme zur Verfügung.

Optimierungsbedarf wurde in den letzten Jahren hingegen beim Begleitungsangebot für über 25-Jährige festgestellt. Es wurden deshalb verschiedene Anstrengungen unternommen, um das Tandem aus psychosozialer und Ausbildungsbegleitung ebenfalls subsidiär zu den Regelstrukturen bedarfsgerecht weiterzuentwickeln.

6.1 Psychosoziale Begleitung für über 25-jährige

Mit «Enter – Berufsabschluss für Erwachsene» verfügt der Kanton über ein Angebot innerhalb der Regelstrukturen zur Gewährung der psychosozialen Unterstützung für Menschen, die sich in einer Ausbildung ab dem 25. Altersjahr befinden. Ende 2020 beauftragte der Regierungsrat das Erziehungsdepartement, die Finanzierung von Enter ab 2022 in seinen Regelstrukturen sicherzustellen.

«Enter» begleitet Personen aus dem Kanton Basel-Stadt während einer Ausbildung - unabhängig ob mit oder ohne Sozialhilfebezug. Das Team von «Enter» ist im Haus der Berufsbildung vor Ort präsent mit der Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung und der Lehraufsicht, was die Zusammenarbeit über die Schnittstellen hinaus fördert.

Im Hinblick auf die Reform der Stipendienansätze erhält die Frage der Begleitung noch mehr Gewicht: Wenn Stipendien existenzsichernd werden, entfällt die Beratung und Begleitung durch die zuständigen Fallführenden der Sozialhilfe. Die psychosoziale Begleitung für diese Zielgruppe wird folglich von «Enter» bedarfsorientiert sichergestellt. Vorgesehen ist, die Schnittstellen zwischen dem Amt für Ausbildungsbeiträge, Sozialhilfe und «Enter» mit einer Kooperationsvereinbarung zu regeln.

6.2 Begleitung zu Ausbildungsfragen für über 25-Jährige

Nebst den bestehenden Regelstrukturen zur Unterstützung während der Ausbildung für die Zielgruppe der über 25-Jährigen wird im Kontext des Berufsabschlusses für Erwachsene im Rahmen von Art. 32 Bundesgesetz über die Berufsbildung (BBG) der Bedarf nach einer besseren Begleitung Ausbildungsfragen festgestellt.

Obwohl der Kanton Basel-Stadt grundsätzlich über gute Strukturen der Nachqualifizierung verfügt, treten jährlich verhältnismässig wenige Erwachsene (über 25 Jahre) eine Nachholbildung an: in den letzten fünf Jahren wurden durchschnittlich jeweils 138 Zulassungen pro Jahr ausgestellt. Die Gründe dafür dürften unterschiedlicher Natur sein: Viele verfügen nicht über die notwendigen Fähigkeiten (Grundkompetenzen, Deutschkenntnisse, persönliche Voraussetzungen), andere kennen die Möglichkeiten und Zugänge nicht, trauen sich eine Ausbildung nicht zu oder sehen keine Finanzierungsmöglichkeit (Lohneinbussen).

Im Jahr 2021 haben 86 Erwachsene von 119 Angemeldeten die Lehrabschlussprüfung erfolgreich bestanden, im Jahr 2020 waren es 129 von 142 und im Jahr 2019 83 von 118. Die Quote der nicht bestandenen Prüfungen ist damit relativ hoch. Die Gründe dafür liegen in erster Linie in der Lebens- und Lernsituation der Betroffenen, bei den finanziellen Belastungen und der schwierigen Vereinbarkeit von Beruf, Schule und Familie.

Es werden derzeit verschiedene Anstrengungen unternommen, um ein ergänzendes, auf die pädagogischen Inhalte der Ausbildung ausgerichtetes Angebot während einer Ausbildung sicherzustellen und diese Lücke zu schliessen. Seit August 2021 steht der berufsbegleitende Kurs "Einfach besser vorbereitet" als Vorbereitung für den Berufsabschluss für Erwachsene zur Verfügung. Dieses Angebot zielt darauf ab, die notwendigen Grundkompetenzen im Bereich, Sprache, Mathematik und Digitalität sicherzustellen. Die Fachstelle Lehraufsicht stellt zudem die Begleitung von Personen in einer Berufslehre sicher und steht bei Fragen und Konflikten rund um Arbeitsplatz oder

Schule (Leistungsziele, Lernberatung usw.) zur Verfügung. Dies ist insbesondere für Personen von grosser Wichtigkeit, für die von Seiten der Berufsfachschule wenig oder keine Unterstützungsangebote im Rahmen eines Berufsabschlusses für Erwachsene geboten werden kann.

6.3 Begleitung von Personen aus dem Asylbereich

Mit der Integrationsagenda Schweiz (IAS) wird die Förderung der Arbeitsintegration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen gestärkt und optimiert. Auch hier wird dem Aspekt der Begleitung während Ausbildungen besondere Aufmerksamkeit geschenkt: Die Fachstelle Arbeitsintegration VA/FL (Sozialhilfe) begleitet Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene bei Bedarf während der Ausbildung, sofern diese Begleitung nicht über ein Angebot der Regelstrukturen abgedeckt wird (Gap-Case Management Berufsbildung/Enter, Ausbildungsverbände, Lehraufsicht, Lehrpersonen o.ä.). Das Begleitungsangebot soll insbesondere für Personen aus dem Asylbereich gelten, welche dank Ausbildungsbeiträgen von der Sozialhilfe abgelöst sind.

7. Rechtliche Grundlagen

Zu den rechtlichen Grundlagen im Bereich der Stipendien zählt das Gesetz betreffend Ausbildungsbeiträge vom 12. Oktober 1967 (Stand 26. Januar 2014) und die Vollziehungsverordnung zum Gesetz betreffend Ausbildungsbeiträge vom 8. November 2011 (Stand 26. Februar 2012). Weiter ist zu verweisen auf die Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen vom 18. Juni 2009 (Stand 1. März 2013) und auf die Verordnung für die Verwaltung und Verwendung des Stipendienfonds der Basler Schulen vom 24. März 2009 (Stand 29. März 2009).

Rechtsgrundlage der Sozialhilfe bildet das kantonale Sozialhilfegesetz vom 29. Juni 2000 sowie die Unterstützungsrichtlinien des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt des Kantons Basel-Stadt (URL), gültig ab 1. Januar 2022.

Zu verweisen ist darüber hinaus auf das Gesetz über die Integration der Migrationsbevölkerung (Integrationsgesetz) vom 18. April 2007. Kanton und Einwohnergemeinden fördern insbesondere den Spracherwerb, das berufliche Fortkommen, die Gesundheitsvorsorge sowie Massnahmen, welche das gegenseitige Verständnis zwischen den Einheimischen und der Migrationsbevölkerung verbessern und ein gedeihliches Zusammenleben zum Ziel haben. (§ 4 Abs. 3)

Als Rechtsgrundlage dient zudem die am 29. August 2019 zwischen dem Kanton Basel-Stadt und dem Staatssekretariat für Migration (SEM) abgeschlossene Zusatzvereinbarung zur Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz (IAS).

8. Beantwortung des Anzugs Pascal Pfister und Konsorten betreffend «Ausbildungsbeiträge statt Sozialhilfe für Junge ohne Abschluss»

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 9. September 2020 vom Schreiben 15.5424.03 des Regierungsrates Kenntnis genommen und dem Antrag des Regierungsrates folgend den nachstehenden Anzug Pascal Pfister stehen lassen und dem Regierungsrat zum erneuten Bericht überwiesen:

Die Sozialhilfequote der 18-25 Jährigen liegt in Basel-Stadt mit etwa 10 Prozent über dem Durchschnitt von 7.1 Prozent (Statistisches Amt, Sozialberichterstattung 2014, S. 60). Vielfach kommen diese Jugendlichen und jungen Erwachsenen aus armutsbetroffenen und bildungsfernen Familien. Ein grosser Teil verfügt über keine Ausbildung. Damit steigt die Gefahr, dass sie den Einstieg ins Erwerbsleben nicht schaffen und somit längerfristig in der Sozialhilfe verbleiben. Dies ist weder aus menschlicher noch volkswirtschaftlicher Perspektive wünschenswert.

Die SKOS regt auf der Grundlage der guten Erfahrungen im Kanton Waadt in einem Papier von 2012 eine vollständige Harmonisierung der finanziellen Unterstützungsnormen zwischen Sozialhilfe und dem Stipendienwesen an. Der beste Weg aus der Armut und Arbeitslosigkeit ist die Berufsausbildung.

Dies betrifft insbesondere die Gruppe der jungen Arbeitslosen. Die Sozialhilfe ist nicht die richtige Instanz, um der Ausbildungslosigkeit der jungen Erwachsenen Abhilfe zu schaffen. Es bestehen zudem negative Anreize, dass ein allfälliger Lehrlingslohn bei der Unterstützung einer Familie in Abzug gebracht wird.

Für eine erfolgreiche Umsetzung von Integrationsschritten in die Berufswelt sind einfache Finanzierungsmodi besonders förderlich. Mit existenzsichernden Ausbildungsbeiträgen erhielte das Case Management ein entscheidendes Element für eine erfolgreiche Integrationsarbeit. Beim Projekt FORJAD des Kantons Waadt liegt die Erfolgsquote bei 65 Prozent. In der Langzeitperspektive macht sich die Investition in Stipendien für Jugendliche in Ausbildung um ein Vielfaches bezahlt. Der Kanton Waadt geht in einer konservativen Schätzung davon aus, dass mit der Verringerung des dauerhaften Sozialhilfebezugs jährlich 10 Millionen Franken gespart werden.

Die Unterzeichnenden bitten deshalb den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten, wie folgende Anliegen umgesetzt werden können.

- Ausgestaltung der Stipendienordnung wie im Projekt FORJAD, damit Jugendliche und junge Erwachsene die für sie relevanten Ausbildungen und Integrationsmassnahmen (nicht nur tertiäre Ausbildungen) über Ausbildungsbeiträge finanzieren können.
- Anpassung der Stipendienordnung, so dass Jugendliche und junge Erwachsene mit einer Aufenthaltsbewilligung Leistungen zur Arbeitsintegration in Anspruch nehmen können.
- Bemessung der Stipendien, dass sie den Lebenserhalt decken. Es ist darauf zu achten, dass Jugendliche und junge Erwachsene, die Sozialhilfe beziehen, nicht besser gestellt sind als solche ohne Sozialhilfe.
- Schaffung der strukturellen Voraussetzungen, dass sich nur eine Stelle mit der Begleitung und Betreuung der Unterstützten zu befassen hat. Stipendienberatung und persönliche Sozialhilfe sollen vereint werden und das Case-Management mit einem einfachen Finanzierungsmodus versehen werden.“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

Das vom Anzugsteller genannte Projekt FORJAD hat auf eine spezifische Situation des Kantons Waadt reagiert, die mit dem Kanton Basel-Stadt nicht vergleichbar ist. Eine unreflektierte Übernahme der Stipendienordnung des Kantons Waadt ist deshalb nicht zielführend. Es gilt, den Eigenheiten der jeweiligen kantonalen Sozial- und Berufsbildungspolitik Rechnung zu tragen. Die Herausforderungen unterscheiden sich je nach Kontext (Bildungsangebote, Sozialleistungssystem, Bevölkerungsstruktur, Arbeitsmarkt usw.).

Anders als im Kanton Waadt besteht im Kanton Basel-Stadt zwischen dem Stipendienwesen und der Sozialhilfe ein Austausch und die Systeme sind durchlässig. Ausbildungen werden mit Ausbildungsbeiträgen oder mit einem Zusammenspiel von Ausbildungsbeiträgen und Sozialhilfe finanziert.

Der Regierungsrat hat jedoch bereits in seiner ersten Beantwortung vom 6. Dezember 2017 festgehalten, dass er die Kernanliegen des Anzugs teilt, wonach die Frage der Existenzsicherung während der Ausbildung weiter zu optimieren und eine sinnvolle Aufgabenteilung der involvierten Ämter sowie strukturelle und gesetzliche Anpassungen zu prüfen sind. Insbesondere sollte das Zusammenspiel von Sozialhilfe und Ausbildungsbeiträgen genauer analysiert und die notwendigen Daten und Erfahrungen für eine allfällige Modifikation der Existenzsicherung während der Ausbildung gesammelt werden.

Dieses Vorhaben wurde umgesetzt und darüber in der zweiten Antwort vom 24. Juni 2020 berichtet: In Pilotprojekten wurden wichtige Erfahrungen gesammelt und Massnahmen erprobt, welche nun nach erfolgreicher Evaluation in die Regelversorgung überführt werden. Zudem haben wesentliche Abstimmungsprozesse und Reformen stattgefunden, welche - wo notwendig - auch Eingang in die entsprechenden Verordnungen bzw. Richtlinien gefunden haben.

Wie die Ausführungen im vorliegenden Bericht zeigen, wurden die Anliegen des Anzugs vollumfänglich umgesetzt, so dass der Anzug als erledigt abgeschrieben werden kann.

9. Formelle Prüfung

Das Finanzdepartement hat den vorliegenden Ausgabenbericht gemäss § 8 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz) vom 14. März 2012 überprüft.

10. Antrag

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat die Annahme des nachstehenden Beschlussentwurfes. Das erfolgreiche Pilotprojekt zur Ausbildungsfinanzierung für Menschen ohne Zugang zu Ausbildungsbeiträgen soll in den Regelbetrieb überführt werden. Dazu sind neue Ausgaben in der Höhe von jährlich 924'000 Franken sowie ein Verwaltungsaufwand von 12'000 Franken vorgesehen.

Aufgrund des vorliegenden Berichts beantragen wir ausserdem, den Anzug Pascal Pfister und Konsorten betreffend «Ausbildungsbeiträge statt Sozialhilfe für Junge ohne Abschluss» als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilage:

Entwurf Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

Ausgabenbericht «Sicherstellung des Zugangs zu Ausbildungsbeiträgen für vorläufig Aufgenommene sowie Migrantinnen und Migranten mit Aufenthaltsbewilligung B und weniger als 5 Jahren Aufenthalt in der Schweiz»

(vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Ausgabenbericht des Regierungsrates Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben] und nach dem mündlichen Antrag der [Kommission eingeben] vom [Datum eingeben], beschliesst:

1. Für die Vergabe von Stipendien an Vorläufig Aufgenommene und andere Personen ohne Stipendienanspruch sowie für den diesbezüglichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand werden ab 2023 wiederkehrende Ausgaben in der Höhe von Fr. 936'000 pro Jahr bewilligt.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.