

Regierungsratsbeschluss

vom 29. Januar 2013

Nr. 2013/159

KR.Nr. A 108/2012 (DDI)

Auftrag Fraktion FDP.Die Liberalen: Von der Schule in die Sozialhilfe? (04.09.2012); Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, das Sozialgesetz so anzupassen, dass Jugendliche und junge Erwachsene bis zum Alter von 25 Jahren, welche keine Berufsausbildung absolviert und keine familiäre Verpflichtung haben, keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben.

2. Begründung

Es ist immer wieder festzustellen, dass einzelne Jugendliche nicht bereit sind, eine angemessene Berufsausbildung zu absolvieren. Damit droht häufig schon in jungen Jahren ein Abrutschen in die Sozialhilfe. Das Angebot von Berufslehrgängen ist sehr gross und es ist für jeden Jugendlichen zumutbar und möglich, eine ihm angepasste Berufsausbildung zu absolvieren. Wo ein Wille ist, ist auch ein Weg. Häufig ist es auch so, dass von Seiten Eltern ein guter Einstieg in das Berufsleben nicht mit dem nötigen Nachdruck unterstützt wird. Mit der Verweigerung der Sozialhilfe für Jugendliche und junge Erwachsene werden die Eltern stärker in ihre Verantwortung eingebunden.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Verfassungsrechtliche sowie völkerrechtliche Rahmenbedingungen

Leistungen der Sozialhilfe sind grundsätzlich im Rahmen der kantonalen Gesetzgebung auszugestalten. Dennoch spielen Bestimmungen der Bundesverfassung und internationale Übereinkommen eine bedeutende Rolle. Diese Rahmenbedingungen stellen höherrangiges Recht dar, welches durch kantonale Erlasse nicht übersteuert werden kann.

Im Sozialhilferecht von übergeordneter Bedeutung ist Art. 12 der Bundesverfassung. Dieses Grundrecht verleiht dem einzelnen Individuum unabhängig von Alter oder Aufenthaltsregelung das Recht, in einer Notlage eine minimale Überbrückungshilfe zu erhalten, soweit keine Möglichkeit besteht, die nötigen Mittel innert nützlicher Frist selbst zu beschaffen. Dieser Verfassungsartikel hat menschenrechtlichen Gehalt und ist für alle behördlichen Instanzen verbindlich. Aus Lehre und Rechtsprechung ist zudem bekannt, dass das Recht auf Hilfe in Notlagen nicht eingeschränkt werden kann, wenn die Schutzvoraussetzungen erfüllt sind.

Ein besonderer Schutz von Kindern und Jugendlichen ist auch in Art. 11 der Bundesverfassung verankert. Obwohl in der Rechtslehre davon ausgegangen wird, dass diese Bestimmung kein eigenständiges Grundrecht darstellt, gilt sie doch als verbindliche Schutzbestimmung für die rechtsetzende und rechtsanwendende Behörde.

Weiter ist das Übereinkommen über die Rechte des Kindes zu beachten. Dieses wurde von der Bundesversammlung am 13. Dezember 1996 genehmigt und ist für die Schweiz am 26. März 1997 in Kraft getreten (SR 0.107, Kinderrechtskonvention, KRK). Den Schutz dieses Übereinkommens geniessen Menschen, welche das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben (Art. 1 KRK). In Art. 26 und 27 finden sich Bestimmungen, welche die Mitgliedstaaten dazu verpflichten, dem betroffenen Kind Zugang zur sozialen Sicherheit sowie einen angemessenen Lebensstandard zu gewährleisten. Zwar ist in der Kinderrechtskonvention ebenfalls betont, dass die eigene wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sowie die Unterhaltspflicht der Eltern der staatlichen Hilfe grundsätzlich vorgehen. Dennoch kann nicht von der Hand gewiesen werden, dass Minderjährige besonderen Schutz geniessen und deshalb nicht einfach von staatlichen Leistungen gänzlich ausgeschlossen werden können.

Die ausgeführten verfassungsrechtlichen Bestimmungen sowie die Vorgaben der Kinderrechtskonvention stehen einem gänzlichen Sozialhilfe-Ausschluss von (minderjährigen) Jugendlichen und jungen Erwachsenen bis zum Alter von 25 Jahren, welche keine Berufsausbildung absolvieren und keine familiäre Verpflichtung haben, entgegen. In seiner absoluten Form wäre die Umsetzung des Auftrags verfassungs- und völkerrechtswidrig.

3.2 Aktueller Umgang mit Jugendlichen und jungen Erwachsenen in der Sozialhilfe

Minderjährige machten im Jahre 2011 einen Anteil von 29% der Sozialhilfe beziehenden Personen aus. Jugendliche bzw. junge Erwachsene im Alter von 18 bis 25 Jahren machten einen Anteil von 14% aus. Diese Zahlen sind vergleichbar mit den Quoten in den Jahren 2009 und 2010. Ein nicht zu unterschätzender Anteil dieser Kinder, Jugendlichen und jungen Erwachsenen lebt zusammen mit ihren ebenfalls auf Sozialhilfe angewiesenen Eltern. Dennoch ist bekannt, dass gerade junge Erwachsene eine Personengruppe in der Sozialhilfe darstellen, welche in zweierlei Hinsicht besondere Aufmerksamkeit geniessen muss:

- a. Sie sind eng zu begleiten und gezielt zu fördern, damit möglichst rasch wirtschaftliche Selbstständigkeit erreicht und eine langfristige Sozialhilfeabhängigkeit vermieden werden kann.
- b. Es besteht eine erhöhte Gefahr, dass junge Erwachsene durch die Leistungen der Sozialhilfe in eine Lebenslage geraten, die im Vergleich mit anderen Personen im gleichen Alter mit mehr wirtschaftlichem und persönlichem Handlungsspielraum verbunden ist.

Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe hat diese Umstände schon länger erkannt und für junge Erwachsene in ihren Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) besondere Empfehlungen abgegeben. In der Richtlinie H.11 ist festgehalten, dass bei jungen Erwachsenen die berufliche Integration im Vordergrund stehe, wobei der Abschluss einer Ausbildung und/oder die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit Ziel sein müsse. Junge Erwachsene ohne Ausbildung und Erwerbstätigkeit sind dabei als besonders eng zu begleitende Personen ausgewiesen. In der Richtlinie wird zudem generell für junge Erwachsene empfohlen, dass diesen das Führen eines eigenen Haushaltes nur ausnahmsweise bewilligt werden soll, günstige und einfache Wohnverhältnisse in einer Wohngemeinschaft zumutbar seien und nur ein verminderter Ansatz für den Grundbedarf zu gewähren sei.

Leben solche Personen in Wohn- und Wirtschaftsgemeinschaften, erhalten sie von vornherein nur den auf sie entfallenden Anteil an Miete. Beim Grundbedarf für den Lebensunterhalt kommt zudem die degressiv ausgestaltete Äquivalenzskala der SKOS-Richtlinien zum tragen. Der Anteil an verfügbaren Mitteln nimmt für junge Erwachsene also überproportional ab, je grösser die Wirtschaftsgemeinschaft ist, in der sie wohnen. Zudem sollen nach SKOS-Richtlinie H.11 junge Erwachsene, die zwar in einer Wohngemeinschaft leben, aber mit den übrigen Mitbewohnern nicht gemeinschaftlich wirtschaften können (z.B. Studenten-Wohnheim), nur den

Pro-Kopf-Anteil an Hilfeleistungen ausbezahlt erhalten, welcher für einen Zwei-Personen-Haushalt Geltung hat. Anstelle des üblichen Ansatzes von Fr. 986.— (Ansatz ab Januar 2013) bekommen junge Erwachsene nur Fr. 755.— (Ansatz ab Januar 2013) pro Monat zur Deckung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt.

Diese Empfehlungen der SKOS werden im Kanton Solothurn ohne Einschränkung angewendet.

3.3 Handlungsbedarf

Jugendliche und junge Erwachsene haben zwei heikle Übergänge zu meistern. Zunächst ist der Anschluss von der obligatorischen Schulzeit in eine Ausbildung und hernach der Anschluss in das Erwerbsleben zu finden. Gelingen diese Übergänge, so bestehen gute Chancen auf ein ökonomisch selbständiges Leben. Eine schlechte Integration junger Menschen in die Arbeitswelt stellt demgegenüber ein grosses Armutsrisiko dar und belastet eine Gesellschaft erheblich.

In den vergangenen Jahren wurden im Kanton Solothurn deshalb grosse Anstrengungen unternommen, die Jugendarbeitslosigkeit zu bekämpfen. Nach wie vor ist diese Zielsetzung auch im Legislaturplan 2009 – 2013 abgebildet. Danach ist die Nahtstelle von der obligatorischen Schule zur Sekundarstufe II soweit zu optimieren, dass längerfristig 95 Prozent aller Jugendlichen einen Abschluss mindestens auf der Sekundarstufe II erreichen. Der Weg zum gesetzten Ziel stellt sich als Verbundaufgabe dar, die von mehreren Behörden und Institutionen gemeinsam geleistet werden muss. Eingebunden sind namentlich das Amt für Volksschule und Kindergarten, das Amt für Berufsbildung, Mittel- und Hochschulen, der Kantonale Gewerbeverband, das Amt für soziale Sicherheit, die Berufsfachschulen, die Solothurnischen Einwohnergemeinden, das Amt für Wirtschaft und Arbeit, der Solothurnische Bauernverband, die Case-Managementstelle Soziales, das Amt für öffentliche Sicherheit, die Invalidenversicherungsstelle des Kantons Solothurn, die Sozialdienste, psychologische Dienste und verschiedene Beratungsstellen.

Gemeinsam wurde in den vergangenen Jahren erfolgreich dafür gesorgt, dass Jugendliche und junge Erwachsene auf gute Angebote stossen, die sie bei der Erreichung eines existenzsichernden Bildungsabschlusses angemessen unterstützen. Konkret besteht für beide problematischen Übergänge ein Massnahmenpaket. So werden auf der Stufe Sekundarschule I bereits während des 7. und 8. Schuljahres Standortbestimmungen durchgeführt, es finden Berufserkundungen und Schnupperlehren statt und es können erste Beratungsangebote in Anspruch genommen werden. Auf interkulturelle Vermittlung und eine Berufswahlvorbereitung für Jugendliche mit besonderen Bedürfnissen soll künftig noch mehr Wert gelegt werden. Im 9. Schuljahr wird die Berufswahl noch intensiviert und es besteht ein erweiterter Zugang zu Informations- und Beratungsangeboten. Die Unterstützung beim Bewerbungsverfahren soll dabei noch ausgebaut und auf die Bedürfnisse von Werkklassen soll noch mehr geachtet werden. Wer den Sprung in die Berufsausbildung trotzdem nicht gleich schafft, dem stehen diverse Brückenangebote zur Verfügung. Zu nennen sind etwa das Berufsvorbereitungsjahr, das Hauswirtschaftsjahr, die Vorlehre, das Berufspraxisjahr, der „Startpunkt Wallierhof“ oder, als letztes Auffanggefäss, das Motivationssemester „step4“ der Arbeitslosenversicherung. Alle Angebote dienen dazu, den Anschluss an eine Berufsausbildung zu finden. Wer eine Berufsbildung dann beginnt und sich dabei Schwierigkeiten zeigen, der kann ebenfalls auf Hilfe zählen. Es können Stützkurse für das erste Lehrjahr besucht werden, es gibt die Möglichkeit individueller Begleitung und diverse Beratungsangebote. Bei Verlust der Lehrstelle wird besonders auf eine professionelle und individuelle Unterstützung geachtet. Gleiches lässt sich für den zweiten Übergang von der Berufsausbildung ins Erwerbsleben sagen. Auch hier bestehen die Möglichkeiten individueller Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung, die Stellenvermittlung durch die Regionale Arbeitsvermittlung sowie arbeitsmarktliche Massnahmen. Dabei ist hier besonders zu erwähnen, dass explizit auch Angebote für Personen mit weniger Ressourcen und Mehrfachproblematiken zur Verfügung stehen. Gerade für 18 -25 Jahre alte Personen, die Sozialhilfe beziehen, wurde bspw. ein spezialisiertes Gemeinde-Arbeitsplatz-Modell aufgebaut (vgl. RRB vom 12. Mai 2009, Nr. 2009/822).

Bei einem derart reichen Angebot und einer so grossen Vielfalt an Akteuren stellt die Koordination einen wichtiger Erfolgsfaktor dar. Deshalb beauftragte der Regierungsrat bereits 2007 das Amt für Berufsbildung, Mittel- und Hochschulen ein Case-Management Berufsbildung einzurichten. Diese Stelle soll Jugendliche ab der siebten Klasse mit einem gefährdeten Berufseinstieg oder junge Erwachsene bis 24 Jahre, die infolge einer Mehrfachproblematik noch keine Berufsausbildung abgeschlossen haben, zielgerichtet und bedarfsorientiert begleiten. Dabei werden keine weiteren Angebote bei der CM-Stelle aufgebaut, sondern es wird zugeschnitten auf den Einzelfall zwischen den bestehenden Angeboten koordiniert. Das Case-Management Berufsbildung hat sich bewährt und gehört heute zu einer wichtigen Institution bei der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit.

Bereits heute darf gesagt werden, dass der Kanton Solothurn mit Blick auf diese Strukturen gut aufgestellt ist, um die Nahtstellen zwischen obligatorischer Schulzeit und Berufsausbildung sowie zwischen Berufsausbildung und Einstieg ins Erwerbsleben optimieren zu können. Die vorhandenen Zahlen zeigen auch, dass man auf dem richtigen Weg ist. Bezüglich der rund 2500 bis 2800 Schüler und Schülerinnen, die jährlich von der Schule abgehen, wird im ganzen Kanton lückenlos erfasst, wer am Ende der obligatorischen Schulzeit über keine Anschlusslösung verfügt. Diese werden dem Amt für Wirtschaft und Arbeit gemeldet. Hernach werden geeignete Massnahmen eingeleitet. In den Jahren 2006 bis 2008 wurden rund 250 Personen ohne Anschlusslösung erfasst, 2009 ist diese Zahl auf 170 gesunken. Aktuell sind es noch etwa 100 Personen, die dem AWA gemeldet werden. Zur Entlastung der Problematik trägt ebenfalls bei, dass es immer weniger Schulabgänger und Schulabgängerinnen im Alter von 16 Jahren gibt. Mittlerweile können auch nicht mehr alle Lehrstellen besetzt werden, die zur Verfügung stünden. Verschiedene Branchen sind entsprechend bereits zu einem Talentmarketing umgestiegen, damit ihre Lehrstellen mit geeigneten jungen Menschen besetzt werden können. Die Statistik des Amtes für Berufsbildung-, Mittel und Hochschulen zeigt denn auch, dass mittlerweile rund 93,5% der Schulabgänger und Schulabgängerinnen eine geeignete Anschlusslösung finden. Damit präsentiert sich das Problem Jugendarbeitslosigkeit wesentlich entspannter.

Dennoch ist nicht von der Hand zu weisen, dass eine Anzahl junger Menschen diese Übergänge nicht meistert und infolgedessen auf Leistungen der Sozialhilfe angewiesen ist. Wie bereits ausgeführt wurde, machen die jungen Erwachsenen einen Anteil von 14% von allen Sozialhilfebeziehenden Personen aus. Dies entspricht einer Quote von 4.5%, was über der allgemeinen Sozialhilfequote im Kanton Solothurn von 3.2% im Jahre 2011 liegt. Im Vergleich dazu liegen die Nachbarkantone Bern und Basel-Stadt mit einer Quote von 5.3% (2010) und 10.3% (2011) darüber, die Nachbarkantone Aargau und Baselland mit einer Quote von 2.3% (2011) und 3.4% (2011) darunter. Der gesamtschweizerische Durchschnitt beläuft sich in diesem Segment auf 3.7%. Junge Erwachsene stellen damit eine Personengruppe in der Sozialhilfe im Kanton Solothurn dar, die hinsichtlich ihrer Grösse tatsächlich leicht überdurchschnittlich ist. Allerdings ist zu beachten, wie sich diese Gruppe zusammensetzt. Eine Studie des Bundesamtes für Statistik aus dem Jahre 2009¹⁾ hat dazu folgende Schlüsse gezogen: Knapp ein Viertel der jungen Erwachsenen mit Leistungen der Sozialhilfe befindet sich in einer Ausbildung, 17% haben bereits Erziehungspflichten gegenüber eigenen Kindern, 12% verfügen über eine nachobligatorische Ausbildung, sind jedoch erwerbslos und auf der Suche nach einer Arbeit. Ebenso viele sind erwerbstätig. Die jungen Erwachsenen mit Kindern ausgeklammert, sind insgesamt mehr als ein Drittel aller 18- bis 25-jährigen Sozialhilfebeziehenden erwerbslos, wovon zwei Drittel – 22 Prozent aller jungen Erwachsenen in der Sozialhilfe – über keinen Berufsbildungsabschluss verfügen. Etwas mehr als ein Drittel der jungen Erwachsenen mit Sozialhilfe ist demgegenüber erwerbslos und ohne Ausbildung. 13% sind letztlich gänzlich aus dem Erwerbsprozess gefallen; diese Gruppe geht keiner Erwerbstätigkeit nach und sucht auch keine Stelle. Im letzteren Fall ist der Anteil von Personen, die in stationären Einrichtungen leben mit einem Fünftel auffallend hoch. Generell ist davon auszugehen, dass diese Personen erhebliche gesundheitliche Probleme sowie teil-

¹⁾ Bundesamt für Statistik, Junge Erwachsene in der Sozialhilfe, Die wichtigsten Resultate, Neuenburg 2009, S. 10 ff..

weise auch Suchtverhalten aufweisen. Dennoch kann bezugnehmend auf diese Studienergebnisse gefolgert werden, dass rund 45% der jungen Erwachsenen, die Sozialhilfeleistungen beziehen, besondere Aufmerksamkeit geniessen müssen und wohl auch im Fokus der Initianten des vorliegenden parlamentarischen Auftrages stehen. In absoluten Zahlen ausgedrückt handelt es sich hier jedoch nur gerade um rund 500 Personen oder 6% der Sozialhilfe Beziehenden. Es kann also nicht von einem Massentatbestand gesprochen werden.

Trotz dieses geringen Mengengerüsts teilt der Regierungsrat aber die Auffassung, dass alles unternommen werden muss, damit junge Erwachsene nicht langfristig auf Sozialhilfe angewiesen sind. Es müssen Wege gesucht werden, diese Gruppe soweit zu verringern, dass der Kanton Solothurn hier nicht mehr länger über dem schweizerischen Durchschnitt zu liegen kommt. Entsprechend rechtfertigt es sich, die Lebenslage junger Erwachsener in der Sozialhilfe systematisch zu untersuchen und anhand der Ergebnisse zu beurteilen, ob und welche sozialhilferechtlichen Massnahmen bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Kanton Solothurn ergriffen werden sollen, damit das Risiko eines längerfristigen Verbleibens in der Sozialhilfe vermieden werden kann.

Der Regierungsrat wird, wie in der Antwort auf die Interpellation Walter Gurtner (SVP, Däniken) ausgeführt (RRB Nr. 2012/2277 vom 20. November 2012, KR.Nr. I 103/2012), in der Legislatur 2013 – 2017 eine übergeordnete, umfassend ausformulierte, kantonale Strategie zur Bekämpfung der Armut ausarbeiten. In dieser Strategie ist eine Zielsetzung zu formulieren, welche mit einem Katalog von Massnahmen erreicht werden soll, die durch die verschiedenen Akteure und Akteurinnen umzusetzen sind. Im Rahmen dieser Arbeiten sollen die jungen Erwachsenen als besondere Gruppe berücksichtigt werden.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung mit folgendem Wortlaut:

Der Regierungsrat wird beauftragt, die Lebenslage der Jugendlichen und jungen Erwachsenen in der Sozialhilfe zu untersuchen und im Rahmen eines Berichtes darzulegen. Die Gruppe der Jugendlichen und jungen Erwachsenen ist bei der Ausarbeitung einer übergeordneten, umfassend ausformulierten, kantonalen Strategie zur Bekämpfung der Armut besonders zu berücksichtigen. Die aus der Untersuchung gewonnen Erkenntnisse haben darin einzufließen.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission

Verteiler

Amt für soziale Sicherheit (2), CHA, HAN

Mitglieder der Fachkommission Menschen in sozialen Notlagen (8), Versand durch ASO

Amt für Berufsbildung, Mittel- und Hochschulen

Amt für Wirtschaft und Arbeit

Aktuariat SOGEKO

Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat