

Vernehmlassung zur Teilrevision des Einführungsgesetzes zum Berufsbildungsgesetz zur Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für das Case Management Berufsbildung

Erläuternder Bericht des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen

Sehr geehrte Damen und Herren

Hiermit unterbreiten wir Ihnen den erläuternden Bericht zur Teilrevision des Einführungsgesetzes zum Berufsbildungsgesetz vom 8. Mai 2006 (EGzBBG; SHR 412.100) zusammen mit einem entsprechenden Änderungsentwurf des EGzBBG und einem Fragenkatalog.

Das bei der Dienststelle Berufsbildung und Berufsberatung angegliederte Case Management Berufsbildung (CMBB) hat in den letzten Jahren eine wichtige Rolle im beruflichen Übergangssystem übernommen und leistet einen nachweislich sinnvollen Beitrag von übergeordnetem volkswirtschaftlichem und sozialem Nutzen zur Erlangung eines erfolgreichen Ausbildungsabschlusses. Im Hinblick auf die geplante Überführung des CMBB in den Regelbetrieb hat der Regierungsrat mit Beschluss vom 5. Juli 2022 das Erziehungsdepartement beauftragt, einen Vorschlag zur gesetzlichen Verankerung dieses Angebotes im EGzBBG auszuarbeiten. Mit dem vorliegenden Entwurf soll dieser Auftrag erfüllt werden.

I. Ausgangslage

1. Entstehung und Ziel des CMBB

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 Prozent 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 Bildung 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 Sekundarstufe II zu erlangen.

Das 95 Prozent-Ziel zu erreichen, liegt im Interesse der betroffenen jungen Menschen, aber auch der Wirtschaft und der Gesellschaft im Allgemeinen:

- 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 Prozent der Sozialhilfebeziehenden im Alter von 18 bis 25 Jahren haben keine abgeschlossene Berufsausbildung). Mögliche Folgen davon sind physische, psychische und gesundheitliche Probleme, 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 Million 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 Sekundarstufe II zu erhöhen. Mit dem 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.

2. Aufgabe und Wirkung des CMBB

Das CMBB soll dazu beitragen, dass möglichst viele Jugendliche und junge Erwachsene die Chance erhalten, eine berufliche Grundbildung zu absolvieren. Beim CMBB sorgt eine fallführende Stelle über institutionelle Grenzen hinweg (Sekundarstufe I und II, Unterstützungs- und Brückenangebote) während der Phasen der Berufswahl und der Berufsbildung für ein planmässiges, koordiniertes und kontrolliertes Vorgehen bei der Begleitung und Unterstützung dieser Personen. Es richtet sich an Jugendliche und junge Erwachsene im Alter zwischen 13 und 25 Jahren, deren Einstieg in die Berufswelt aufgrund von herausfordernden, mehrfach belasteten Lebenssituationen (gesundheitliche Probleme, problematisches familiäres Umfeld, schwache

Schulbildung etc.) stark gefährdet ist. Es unterstützt diese, einen nachobligatorischen Bildungsabschluss zu erlangen und hilft, problematische instabile Bildungsverläufe (d.h. solche mit Abbrüchen und Misserfolgen) zu reduzieren.

Bei Kontaktaufnahme mit dem CMBB durch die Jugendlichen, Schulen, Lehrbetriebe oder Fachstellen befindet sich die betroffene Person in der Regel in einer akuten Krise. Oftmals steht das bestehende Lehrverhältnis auf der Kippe, es besteht keine Anschlusslösung nach der Schule oder die Person ist bereits aus dem Bildungssystem ausgeschieden. Durch gezielte Beratung und Unterstützung werden Problemfelder aufgearbeitet, Ressourcen aktiviert und die Jugendlichen in ihrer Selbstwirksamkeit gestärkt. Basierend auf der Methode Case Management übernimmt das CMBB die Fallführung und die Fallsteuerung. Bei Personen mit Mehrfachproblematiken sind oftmals mehrere Stellen wie beispielsweise Ärztinnen und Ärzte, Therapeutinnen und Therapeuten, Lehrbetriebe, Jugendanwaltschaft etc. involviert. Diese verschiedenen Beteiligten und ihre Hilfsangebote müssen koordiniert werden. Das CMBB übernimmt eine solche Koordinationsfunktion über die Dauer der Berufswahl und der beruflichen Grundbildung hinweg. Ziel des CMBB ist es, die persönlichen und sozialen Bedingungen der Betroffenen so zu gestalten, dass eine Berufsausbildung möglich und erfolgreich ist. Dadurch leistet es einen substantziellen Beitrag an das Ziel, dass 95 Prozent aller 25-Jährigen in der Schweiz über einen Abschluss auf der Sekundarstufe II verfügen.

In einer 2015 durch den Bund in Auftrag gegebenen Evaluation¹ wurden die positiven Wirkungen des CMBB hinsichtlich der definierten Ziele bestätigt. Es wurde aufgezeigt, dass das CMBB einen grossen Beitrag in der Vernetzungsarbeit und Koordination der verschiedenen Stellen und Unterstützungsmassnahmen leistet und dadurch die Effektivität und Effizienz der Unterstützungsleistung steigert. Das CMBB geniesst schweizweit eine breite Anerkennung bei den Beteiligten und wird als geeignet beurteilt, die Zielgruppe erfolgreich beim Erlangen eines Ausbildungsabschlusses zu unterstützen.

3. Entstehung und Entwicklung des CMBB im Kanton Schaffhausen

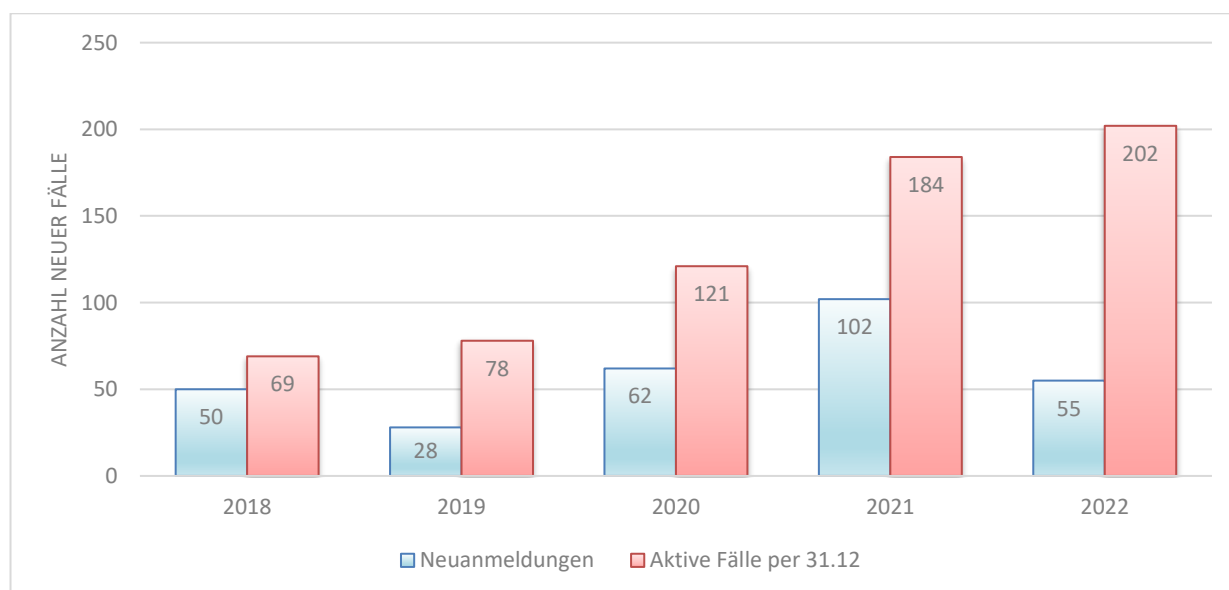
Das CMBB wurde im Kanton Schaffhausen ab 2008 auf Initiative des Bundes als Pilotprojekt lanciert. Der Bund unterstützte die Kantone während einer Konsolidierungsphase über das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) durch die Entrichtung von degressiv ausgestalteten Jahresbeiträgen.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

¹ Egger, Dreher & Partner AG, Nationale Evaluation Case Management Berufsbildung, Schlussbericht vom 16. November 2015, S. 29 ff.

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 Entlastungsprogramms 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 Prozent-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 war 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 Prozent gemäss Regierungsratsbeschluss vom 16. Mai 2017 sowie den mit Projekt-Status charakterisierten, befristeten 160 Stellenprozenten gemäss EPR0039).

Im Jahr 2022 wurden im Kanton Schaffhausen insgesamt 55 neue Fälle bzw. Cases aufgenommen, womit per Ende Jahr 202 Jugendliche und junge Erwachsene durch das CMBB betreut wurden.



Entwicklung der Fallzahlen: Neuaufnahmen in das CMBB 2018-2022 (Bemerkung: Aufnahmestopp ab April 2019 bis April 2020)

Trotz diverser Unterstützungs- und Brückenangebote schaffen es aktuell 10.6 Prozent der Schaffhauser Bevölkerung nicht, bis zu ihrem 25. Lebensjahr einen Abschluss auf Sekundarstufe II zu erlangen.² Um dem Bedarf an Unterstützung von Personen mit Mehrfachproblematik im beruflichen Übergangssystem auch in Zukunft gerecht zu werden, ist es notwendig, dass das CMBB langfristig geplant und gesichert werden kann. Dies soll mit der geplanten Überführung in den Regelbetrieb und der gesetzlichen Verankerung des CMBB-Angebotes im EGzBBG erreicht werden.

4. Finanzierung von Abklärungs- und Unterstützungsmassnahmen

Der Case Management-Prozess beinhaltet die Abklärung der persönlichen Situation der betroffenen Person sowie das Aktivieren bedarfsgerechter Unterstützungsmassnahmen. In beiden Fällen ist das CMBB im Kanton Schaffhausen auf kostenpflichtige Angebote externer Dienstleister angewiesen.

Wird eine Person neu in das CMBB aufgenommen gilt es, zuerst die Ausgangssituation und die persönlichen Verhältnisse zu erfassen. Die daraus folgende Einschätzung der individuellen Problem- und Ressourcenlage ist die Basis für das Erarbeiten eines Ziel- und Handlungsplans. Ob beispielsweise dem wiederholten Fehlen im Lehrbetrieb ein gesundheitliches oder ein soziales Problem zu Grunde liegt, ist für die Art der Massnahme entscheidend. In diese Abklärung werden bestehende Befunde – beispielsweise ärztliche oder psychologische Gutachten – miteinbezogen. Werden im Rahmen der Abklärung Problembereiche festgestellt und fehlen entsprechende Untersuchungsergebnisse, ist das CMBB darauf angewiesen, ergänzende Testungen zu initiieren. Dabei handelt es sich beispielsweise um Abklärungen der sprachlichen, kognitiven oder schulischen Fähigkeiten (z.B. Stellwerttest, Deutsch- und Mathematikeinstufungstest, Multicheck, IQ-Abklärung oder neurologische Abklärung). Eine solch fundierte Analyse ist für den weiteren Prozess zentral.

Für solche Abklärungsmassnahmen verfügt das CMBB über kein Budget. Wenn kein anderer Kostenträger aus dem sozialen Sicherungssystem wie insbesondere die Invalidenversicherung, Arbeitslosenversicherung oder Sozialhilfe die Kosten übernimmt, können diese Abklärungen oftmals gar nicht oder nur zu spät vorgenommen werden, was erhebliche negative Auswirkungen auf das Gelingen des Handlungsplans haben kann.

² Bundesamt für Statistik (2020), Längsschnittanalysen im Bildungsbereich, Quote der Erstabschlüsse auf der Sekundarstufe II und Maturitätsquote.

Auch bei der Durchführung von Unterstützungsmassnahmen kommt es aufgrund mangelnder Finanzierungsmöglichkeit immer wieder zu Einschränkungen im Case Management-Prozess. In diesem Bereich verfügt das CMBB aktuell über ein begrenztes, durch den Kantonsrat jährlich festgelegtes Budget, um solche kostenpflichtige Massnahmen aus dem Bereich der individuellen Lernbegleitung (Nachhilfe / Lerntherapie) bei Dritten in Auftrag geben und finanzieren zu können. Für notwendige unterstützende Massnahmen aus anderen Themenbereichen besteht beim CMBB kein Budget. Individuelle Unterstützungsleistungen wie Sprachtraining, Selbst- und Sozialkompetenztraining, Aufbautraining oder psychische Stabilisierung können, wenn sie zeitnah eingesetzt werden, einen gelingenden Bildungsverlauf begünstigen und Lehrabbrüche verhindern. Besteht kein Anspruch auf Übernahme der Kosten durch einen Drittzahler, kann das CMBB hier jedoch lediglich beim Finden passender Angebote unterstützen und Anbieter zur Durchführung der Massnahmen vermitteln.

Die Erfahrungen in den letzten zehn Jahren haben gezeigt, dass in einer akuten Krise Zeit ein entscheidender Faktor ist. Eine zeitnahe korrekte Abklärung der Ursachen der Problemsituation und das schnelle Bereitstellen von Unterstützungsangeboten kann in vielen Fällen entscheidend zu einer Verbesserung der Situation und somit beispielsweise zum Erhalt der Ausbildungsstelle beitragen. Die für das CMBB zuständige Dienststelle Berufsbildung und Berufsberatung möchte daher eine gesetzliche Grundlage schaffen zur Finanzierung von Abklärungs- und Unterstützungsmassnahmen von externen Dienstleistungsanbietern, damit das CMBB in Zukunft in den beschriebenen Situationen zeitnah Abklärungen tätigen sowie schnell und niederschwellig Erstmassnahmen initiieren kann.

Die Übernahme der Kosten der Massnahmen erfolgt subsidiär zur den Leistungen der Sozialversicherungen und der Sozialhilfe. Das CMBB finanziert Abklärungs- und Unterstützungsmassnahmen nur dann, wenn diese Kosten nicht zeitnah durch einen Akteur aus dem sozialen Sicherungssystem übernommen werden können.

II. Gesetzesbestimmungen im Einzelnen

Nachfolgend werden die einzelnen Gesetzesbestimmungen des Änderungsentwurfs näher erläutert.

1. Aktualisierung der Bezeichnung der Dienststellen (Art. 4 Abs. 3; Art. 5; Art. 6)

Das Erziehungsdepartement hat im Zuge eines personellen Wechsels per 1. August 2021 eine Neuorganisation vorgenommen und den Bereich Mittelschulbildung aus der Dienststelle Mittelschul- und Berufsbildung ausgelagert. Die Dienststelle wird seither als Dienststelle Berufsbildung und Berufsberatung geführt. Die vorliegende Gesetzesrevision bietet Gelegenheit, um die Bezeichnung der Dienststelle in den Art. 4 Abs. 3, 5 und 6 entsprechend anzupassen.

2. Aktualisierung der Bezeichnung von Kapitel III und Schaffung der gesetzlichen Grundlage für das Case Management Berufsbildung (Art. 6a)

Das bisherige Kapitel III «Berufsberatung» wird durch einen neuen Artikel 6a «Case Management Berufsbildung» ergänzt. Entsprechend lautet die Bezeichnung von Kapitel III neu «Berufsberatung und Case Management Berufsbildung». Die Bestimmung in Art. 6a schafft die gesetzliche Grundlage für das Angebot des CMBB in der Dienststelle Berufsbildung und Berufsberatung. Diese 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.

3. Finanzierung von Abklärungs- und Unterstützungsmassnahmen durch den Kanton (Art. 41^{bis})

Der neue Artikel 41^{bis} schafft die Grundlage zur Finanzierung von kostenpflichtigen Abklärungs- und Unterstützungsmassnahmen, die durch externe Leistungsanbieter durchgeführt werden. Eine zeitnahe Initiierung dieser Massnahmen trägt zu einer Stabilisierung der Situation der betroffenen Personen bei und sorgt dafür, dass diese jungen Menschen schneller in den Berufsbildungsprozess einsteigen oder in diesem verbleiben anstatt einen Lehrvertrag aufzulösen. Durch das schnelle Abklären, Handeln und Unterstützen steigen die Chancen für einen gelingenden Bildungsverlauf und einen Abschluss auf der Sekundarstufe II.

Die finanzielle Unterstützung erfolgt subsidiär zu den Leistungen der Sozialversicherungen und der Sozialhilfe. In der Verordnung zum Einführungsgesetz zum Berufsbildungsgesetz vom 28. November 2006 (SHR 412.101) wird durch den Regierungsrat ein Maximalbetrag pro Person festgelegt. Vorgesehen ist ein Höchstbetrag von 5 500 Franken.

4. Case Management Berufsbildung als kostenloses Grundangebot (Art. 46)

Wie die Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung soll auch das CMBB von Personen mit Wohnsitz im Kanton Schaffhausen unentgeltlich genutzt werden können. Ein neuer Absatz 3 in Artikel 46 hält dieses Prinzip entsprechend fest. Diese Bestimmung entspricht der Praxis auch in verschiedenen anderen Kantonen. Teilweise bieten andere Kantone das CMBB auch für ausserkantonale Jugendliche und junge Erwachsene mit einem Lehrvertrag im eigenen Kanton an. Ein solches Angebot ist im Kanton Schaffhausen nicht vorgesehen.

III. Finanzielle Auswirkungen

Mit der gesetzlichen Verankerung des CMBB im EGzBBG fallen keine neuen zusätzlichen Personalkosten an, da das Angebot – wie erwähnt – seit dem Jahr 2008 in unterschiedlicher personeller Dotation und Ausprägung in der Dienststelle Berufsbildung und Berufsberatung bereits besteht. Für die oben beschriebene Finanzierung von Abklärungs- und Unterstützungsmassnahmen (vgl. Kap. I.4 und II.3) ist vorgesehen, einen jährlichen Betrag zwischen 90 000 und 150 000 Franken zu budgetieren. Diese finanziellen Mittel werden jährlich im Rahmen des regulären Budgetprozesses beim Kantonsrat beantragt.

SH / 4. Juli 2023