



Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt Basel-Stadt

Amt für Wirtschaft und Arbeit

► **Strategiegruppe Jugendarbeitslosigkeit**

Basel, 11. Dezember 2012

Bilanz 2005-2012 - Strategie 2013-2016



Inhaltsverzeichnis

1. Management-Summary	4
2. Ausgangslage	5
2.1 Gegenstand des vorliegenden Berichts	5
2.2 Grundlagen des vorliegenden Berichts	6
2.3 Aufbau des Berichtes	6
3. Bilanz der Jugendarbeitslosigkeit im Kanton Basel-Stadt 2005-2012	6
3.1 Schulabgangsstatistik der Weiterbildungsschule (WBS) 2000-2012	7
3.2 Generelle Lehrstellenentwicklung Kanton Basel-Stadt 2004-2011	7
3.3 Arbeitslosenversicherung: Quote der Jugendlichen und jungen Erwachsenen Kanton Basel-Stadt – Schweiz (16 bis 25-Jährige) 2004-2012	9
3.4 Sozialhilfequote 18 bis 25-Jährige Kanton Basel-Stadt 2004-2011	10
3.5 Fazit inhaltliche Ebene	11
3.6 Fazit strukturelle Ebene	11
4. Auftragsstudien 2012; Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug von Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Kanton Basel-Stadt («Studie BASS») - Unterstützungsbedarf zur beruflichen Nachholbildung im Kanton Basel-Stadt («Studie Wettstein»)	12
4.1 Studie 1 («Studie BASS»): Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug von Jugendlichen und jungen Erwachsenen in Basel	12
4.1.1 Fazit der «Studie BASS»: Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug von Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Kanton Basel-Stadt	12
4.2 Studie 2 «Studie Wettstein»: Unterstützungsbedarf zur beruflichen Nachholbildung im Kanton Basel-Stadt	13
4.2.1 Fazit der «Studie Wettstein»: Unterstützungsbedarf zur beruflichen Nachholbildung im Kanton Basel-Stadt	14
5. Künftige Strategie zur Senkung der Jugendarbeitslosigkeit im Kanton Basel-Stadt 2013 - 2016	15
5.1 Implementierung des bisherigen Konzeptes in die Regelstrukturen; Von Wirkungszielen zu strategischen Leitsätzen	15
5.2 Strategischer Leitsatz 1: Die Bildungs- und Integrationsmassnahmen an den Übergängen sind optimiert und auf die Bedürfnisse der Bevölkerung abgestimmt	16
5.2.1 Ausgangslage strategischer Leitsatz 1	16
5.2.2 Lösungsperspektiven	17
5.2.3 Ziele strategischer Leitsatz 1	17
5.3 Strategischer Leitsatz 2: Der Kanton Basel-Stadt fördert die Nachholbildung um die Quote der Berufsabschlüsse zu erhöhen mit dem Ziel, die nachhaltige Arbeitsintegration zu fördern	18
5.3.1 Ausgangslage strategischer Leitsatz 2	18
5.3.2 Sozialpolitischer Kontext; Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)	20
5.3.3 «FORJAD» - Das Pilotprogramm aus dem Kanton Waadt	20
5.3.4 Ziele strategischer Leitsatz 2	21
5.4 Strategischer Leitsatz 3: Senkung der Jugendarbeitslosigkeit ist eine Querschnittsaufgabe und ist in den Regelstrukturen der Departemente implementiert	21
5.4.1 Ausgangslage strategischer Leitsatz 3	21
5.4.2 Ziele strategischer Leitsatz 3	22
5.4.3 Künftiges Organigramm 2013-2016	23
5.4.4 Finanzen	24

6. Fazit24

1. Management-Summary

Die interdepartemental zusammengesetzte Strategieguppe Jugendarbeitslosigkeit erhielt im Jahre 2005 vom Regierungsrat den Auftrag, ein Konzept zur Senkung der Jugendarbeitslosigkeit zu entwickeln. Hindergrund des Auftrages war ein frappanter Lehrstellenmangel für schulisch leistungsschwächere Abgängerinnen und Abgänger aus der Volksschule, hohe Arbeitslosen- und Sozialhilfequoten sowie die kritische Haltung gegenüber den Basler Schulabgängern von Wirtschaftsvertretern der Region. Ein beachtlicher Teil der Basler Jugendlichen und jungen Erwachsenen drohten ohne Ausbildung und mit fehlenden beruflichen Perspektiven in eine Abwärtsspirale zu geraten, welche nicht selten mit der Vorsprache in der Sozialhilfe endete.

Das daraufhin, im Jahre 2006 geschnürte Massnahmenpaket wurde erfolgreich umgesetzt. Nebst den konjunkturellen Faktoren weisen viele Indikatoren – auch im schweizweiten Vergleich - auf eine Entspannung des Themas Jugendarbeitslosigkeit hin. Der Auftrag des Regierungsrates läuft Ende 2012 aus. Die Strategieguppe hat zwei Studien in Auftrag gegeben, welche Schwachstellen und Feinjustierungen genauer beleuchten, um auf dieser Grundlage das weitere Vorgehen ab 2013 festzulegen.

Die erste Studie, die «Studie BASS», hat aufgrund eines Städtevergleichs mit Zürich und Bern die Ursachen der höheren Arbeits- und Sozialhilfequoten der Stadt Basel untersucht. Die Differenzen sind im Wesentlichen mit dem Schul- und Vorbereitungssystem an der Volksschule sowie dem „ungünstigeren“ Bevölkerungsmix in Basel-Stadt zu erklären. Der hohe Migrantanteil aus den sogenannten alten Zuwanderungsländern trägt wesentlich zu den Unterschieden bei, was für die Institutionen am Übergang 1 (Volksschule-Sekundarstufe II) und Übergang 2 (Sekundarstufe II-Arbeitsmarkt) eine grosse Herausforderung bedeutet.

Die zweite Studie «Studie Wettstein», befasste sich mit dem Bedarf und den Gelingensbedingungen der beruflichen Nachholbildung im Kanton Basel-Stadt. Die Studie weist einen Bedarf von ca. 1440 Personen nach, die im Januar 2012 im Alterssegment 25 bis 40 Jahre von der Sozialhilfe unterstützt wurden und über keinen beruflichen Abschluss verfügten. Die Strategieguppe empfiehlt ein Pilotprojekt in dieser Richtung zu lancieren, um Erkenntnisse zu gewinnen, inwiefern die Nachholbildung als Instrument zur nachhaltigen Berufsintegration taugt. Das Projekt «FORJAD» aus dem Kanton Waadt hat gezeigt, dass mit innovativen Anreizen und guter Begleitung erstaunliche Erfolge erzielt werden können.

Auf den Grundlagen dieser beiden Studien und eines Strategieworkshops wurde der vorliegende Strategiebericht 2013-2016 entwickelt. Er sieht vor, das bestehende Konzept abzulösen und mit drei strategischen Leitsätzen und dazugehörigen Zielen neu zu lancieren.

Die Strategie fokussiert auf die Koordination und das Monitoring der bisherigen und allenfalls neu zu entwickelnden Massnahmen an den heiklen Übergängen von der Volksschule in den nachobligatorischen Bildungsbereich auf Sekundarstufe II, sowie von der Ausbildung in den Arbeitsmarkt. Dabei ist der Migrationsbevölkerung besondere Beachtung zu schenken und die Massnahmen noch vermehrt auf deren Bedarf auszurichten. Als zweiter Schwerpunkt ini-

tiert die Strategiegruppe eine Ausbildungsoffensive für Menschen im Alter zwischen 25 bis 40 Jahren aus der Sozialhilfe. Ein Pilotprojekt soll Erkenntnisse bringen, inwiefern es gelingt, Menschen mittels einer Nachholbildung zurück in den Arbeitsmarkt zu führen.

Auf der strukturellen Ebene ist es plausibel, die bisherigen Strukturen beizubehalten und punktuell entlang der künftigen strategischen Leitsätze zu ergänzen. Ein wichtiges Element davon ist die Regierungsrätliche Delegation als Garant für das politische Commitment. Die Strategiegruppe wird durch die Leitungen der Baselstädtischen Invalidenversicherung und des Amtes für Ausbildungsbeiträge ergänzt. Damit bildet die Struktur die strategischen Leitsätze an den Übergängen 1, 2 und in der Nachholbildung ab. Für die Finanzierung der Massnahmen steht weiterhin der Fonds zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zur Disposition, dessen Zweck, die Massnahmen zur Senkung der Jugendarbeitslosigkeit zu unterstützen, weiterhin vollumfänglich erfüllt wird.

2. Ausgangslage

Der Regierungsrat setzt seit dem Jahre 2005 einen Schwerpunkt bei der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit. Dazu beauftragte er eine interdepartemental zusammengesetzte Strategiegruppe, ein Konzept zur Senkung der Jugendarbeitslosigkeit zu entwickeln. Im Jahre 2006 beschloss der Regierungsrat das vorgelegte Konzept mit den darin formulierten Massnahmen und Projekten umzusetzen. Die Strategiegruppe Jugendarbeitslosigkeit wies er an, das Controlling bei der Implementierung der Massnahmen und Projekte zu übernehmen und der dazu gestellten Regierungsrätlichen Delegation regelmässig zu berichten. Die dafür notwendigen Mittel stellte der Regierungsrat aus dem Fonds zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zur Verfügung. Das Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt wurde beauftragt der Finanzkommission regelmässig im Rahmen des Budgets- und Rechnungsprozesses über den Mitteleinsatz zu berichten, was eine flexible Handhabung der Ressourcen ermöglichte.

Mit dem Beschluss vom 3. Juni 2008 verlängerte der Regierungsrat das Mandat der Strategiegruppe Jugendarbeitslosigkeit um drei weitere Jahre bis Ende 2011. Der Auftrag an die interdepartementale Strategiegruppe wurde dahingehend neu formuliert, die erfolgreichen Bemühungen im Rahmen des Gesamtkonzeptes zur Senkung der Jugendarbeitslosigkeit unter der Prämisse einer kohärenten kantonalen Gesamtstrategie weiter voran zu treiben und dem Regierungsrat jährlich zu berichten. Der im Jahre 2008 formulierte Auftrag an die Strategiegruppe Jugendarbeitslosigkeit lief Ende 2011 aus.

2.1 Gegenstand des vorliegenden Berichts

Mit dem Bericht P061606 vom 31. Januar 2012 beschloss der Regierungsrat das Mandat der Gruppe für ein weiteres Jahr bis Ende 2012 zu verlängern. In den letzten Jahren konnten erfreuliche Ergebnisse bei der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit erzielt werden. Der Regierungsrat will diese erfreuliche Entwicklung weiterführen oder gar noch verstärken. Er beauftragte die Strategiegruppe, das bestehende Konzept unter Berücksichtigung neuester Entwicklungen kritisch zu überprüfen und bis Ende 2012 dem Regierungsrat zu berichten.

2.2 Grundlagen des vorliegenden Berichts

Der vorliegende Bericht ist das Ergebnis einer intensiven Auseinandersetzung der künftigen Herausforderungen zum Thema Jugendarbeitslosigkeit. Er setzt die Schwerpunkte bei den beiden Themenfeldern am sensiblen Übergang von der Volksschule in die nachobligatorische Bildung auf Sekundarstufe II, sowie bei der Nachholbildung. Für beide Themenfelder bestand vor Einleitung konkreter Massnahmen der Bedarf nach einer präzisen Faktenlage und einer sorgfältigen Auslegeordnung.

Dazu wurden anfangs 2012 zwei Studien in Auftrag gegeben. Die erste Studie wurde durch das Büro für Bildungsprojekte Wettstein erstellt und hat den Handlungsbedarf im Kanton Basel-Stadt, eine anerkannte berufliche Grundbildung nachzuholen, untersucht. Die zweite Studie, durchgeführt durch das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG hat die Phänomene der erhöhten Arbeitslosen- und Sozialhilfequoten an den beiden Nahtstellen im Städtevergleich mit Bern und Zürich untersucht.

Beide Studien dienten der Strategiegruppe als Grundlage für einen eintägigen Strategieworkshop im Juni 2012. Die vorliegenden strategischen Leitsätze sind als Synthese dieses Strategieprozesses zu verstehen.

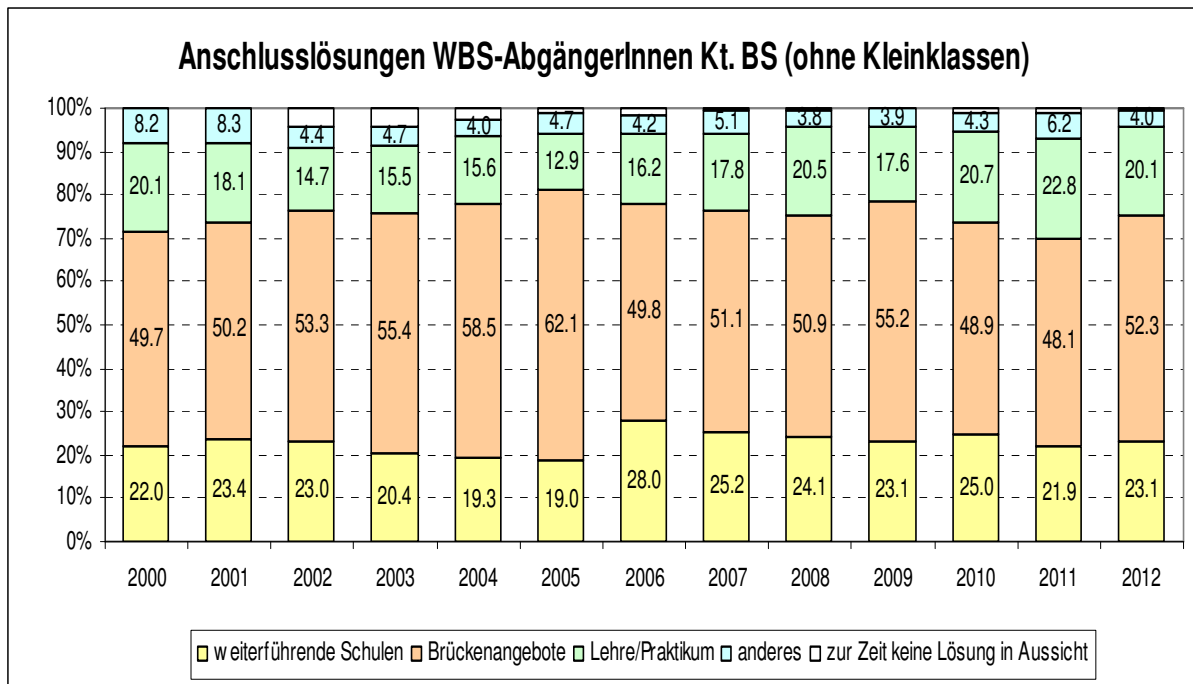
2.3 Aufbau des Berichtes

Im ersten Teil, ab Kapitel 3, bilanziert der Bericht die Arbeit der letzten 7 Jahre. Im Kapitel 4 werden die Ergebnisse der beiden in Auftrag gegebenen Studien zur Nachholbildung und zu der Faktenlage an den beiden Nahtstellen 1 und 2 zusammengefasst. Ab Kapitel 5 werden die Herausforderungen für die Jahre 2013-2016 dargelegt und die daraus resultierende Strategie in Form dreier strategischer Leitsätze abgehandelt. Der guten Lesbarkeit halber ist ein Management-Summary dem Bericht vorangestellt.

3. Bilanz der Jugendarbeitslosigkeit im Kanton Basel-Stadt 2005-2012

Anhand von vier Indikatoren wird im Folgenden eine Überprüfung des regierungsrätlichen Auftrags aus dem Jahre 2005, „Jugendarbeitslosigkeit im Kanton Basel-Stadt zu senken“ vorgenommen. Die Analyse ist bewusst – im Sinne einer Komplexitätsreduktion – auf die essentiellen Punkte, Schulabgangsstatistik Weiterbildungsschule Basel (WBS), Lehrstellenentwicklung, Arbeitslosen- und Sozialhilfestatistik reduziert.

3.1 Schulabgangsstatistik der Weiterbildungsschule (WBS) 2000-2012



Die Direktübertritte, Volksschule (Weiterbildungsschule WBS) – Berufsbildung bleiben schweizweit tief. Fast immer noch 50% besuchen nach der WBS ein Brückenjahr. Trotzdem kann ein positiver Trend Richtung Direktübertritte von der Volksschule in die Berufslehren in den letzten Jahren ausgemacht werden.

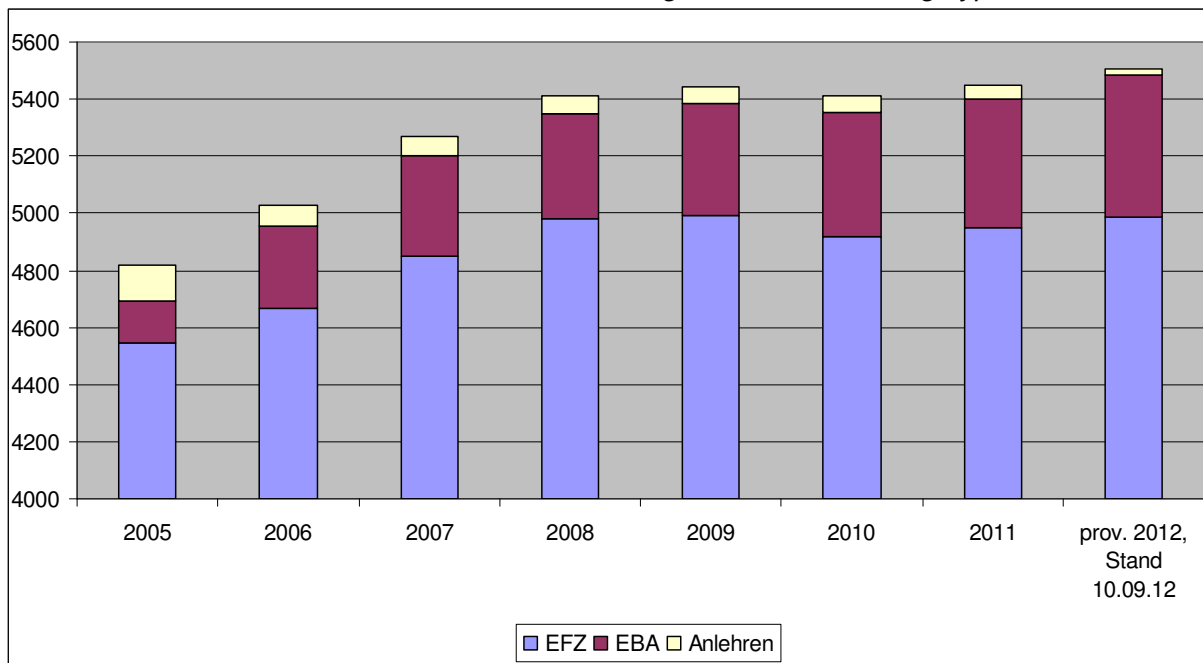
3.2 Generelle Lehrstellenentwicklung Kanton Basel-Stadt 2004-2011

Gemäss Berufsbildungsgesetz gibt es zwei Ausbildungstypen: Die zweijährigen beruflichen Grundbildungen, welche mit einem eidg. Berufsattest (EBA) abgeschlossen werden, sowie die drei- und vierjährigen Grundbildungen, die zu einem eidg. Fähigkeitszeugnis (EFZ) führen. Der Ausbildungstyp EBA ist relativ neu, er wurde mit dem neuen Bundesgesetz geschaffen. Im Gegenzug wurden die früheren zweijährigen Berufslehren mit EFZ (Bürolehre, Verkaufslehre, Servicefachlehre) abgeschafft sowie auch der frühere Ausbildungstyp der Anlehre¹. Die EBA-Ausbildungen sind auf einem tieferen Qualifikationsniveau angesiedelt und entsprechen Begabungen und Neigungen von Lernenden, die eher im Praktischen als im Schulischen liegen. Der Regierungsrat und das zuständige Erziehungsdepartement haben im Rahmen der Strategie zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit die Schaffung von Attestlehrstellen in der Verwaltung und der Wirtschaft energisch gefördert, von 2005 bis 2007 in enger Kooperation mit dem Gewerbeverband Basel-Stadt und der Handelsschule des KV Basel (Task Force «400 Lehrstellen»). Ein wesentlicher Anteil am Lehrstellenwachstum kommt der kantonalen Verwaltung und den öffentlichen Betrieben zu, die auf Grund von

¹ In einer Übergangsphase können noch bis 2012 in denjenigen Berufsfeldern Anlehrverträge abgeschlossen werden, in denen es noch keine EBA-Ausbildung gibt.

zwei Regierungsratsbeschlüssen im Jahr 2005 in den Folgejahren ihr Angebot an Ausbildungsplätzen stark ausgeweitet haben.

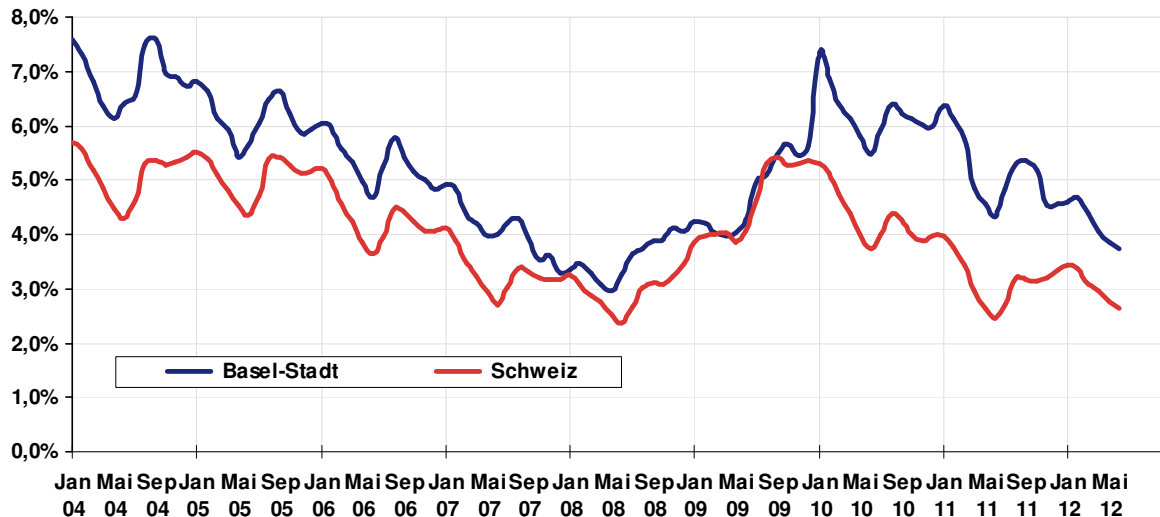
Kanton Basel-Stadt, Gesamtbestand an Lehrverträgen nach Ausbildungstyp 2005 bis 2012



Quelle: ED / BBE, Zahlen zur Berufsbildung 2011

Aus der Abbildung wird das gesamthaft starke Lehrstellenwachstum im beobachteten Zeitabschnitt ersichtlich. Der im Jahr 2009 erreichte Höchststand wurde in diesem Umfang letztmals vor zwanzig Jahren registriert. Zwei Drittel des ab 2004 zu beobachtenden Lehrstellenwachstums ist auf die Schaffung von Attestlehrstellen (EBA) zurückzuführen. Damit ist es gelungen, diesen neuen Ausbildungstyp in Basel-Stadt zu etablieren, und das regierungsrätliche Ziel, die Jugendarbeitslosigkeit zu vermindern, wurde erreicht. Der Gesamtbestand an Lehrstellen erreichte auch 2011 das erwähnte hohe Niveau. Der Bestand an Attestlehrstellen hat sich von 55 im Jahr 2004 auf 453 im vergangenen Jahr vervielfacht und nimmt, wie die provisorischen Zahlen für das Jahr 2012 zeigen, besonders in den Bereichen Gesundheit und Betreuung weiter zu.

3.3 Arbeitslosenversicherung: Quote der Jugendlichen und jungen Erwachsenen Kanton Basel-Stadt – Schweiz (16 bis 25-Jährige) 2004-2012



Quellen und Erläuterungen² (Der sprunghafte Anstieg der AL-Quote BS vom Januar 2010 ist in der Fussnote erläutert und lässt sich statistisch begründen)

Die Region Basel war in den Jahren 2008 und 2009 von der wirtschaftlichen Krise weniger stark betroffen als die anderen Regionen der Schweiz. Die schweizerische und die basel-städtische Jugendarbeitslosenquote haben sich in dieser Phase angenähert. Seit dem Konjunkturaufschwung im Frühling 2010 liegt die basel-städtische Quote wieder deutlicher über dem schweizerischen Durchschnitt.

Eine verlässliche Konjunkturprognose ist derzeit sehr schwierig. Während die Ökonomen der Credit Suisse für 2012 mit einem Wachstum des Bruttoinlandproduktes von 2.0% rechnen, sehen ihre Berufskollegen der BAK Basel die Wirtschaft mit einem Wachstum von 0.8% am Rande einer Rezession. Die optimistischen Bank-Ökonomen stützen sich dabei vor allem auf die Konjunkturdaten zum ersten Halbjahr 2011, die erst wenig Spuren der nunmehr einjährigen Überbewertung des Frankens erkennen lassen. Die BAK Basel stellt dagegen die sich abschwächende Konjunktur in Europa und den USA in den Vordergrund sowie den starken Franken, der sich bis zur jüngsten Intervention der Schweizerischen Nationalbank nochmals deutlich verteuert hat.

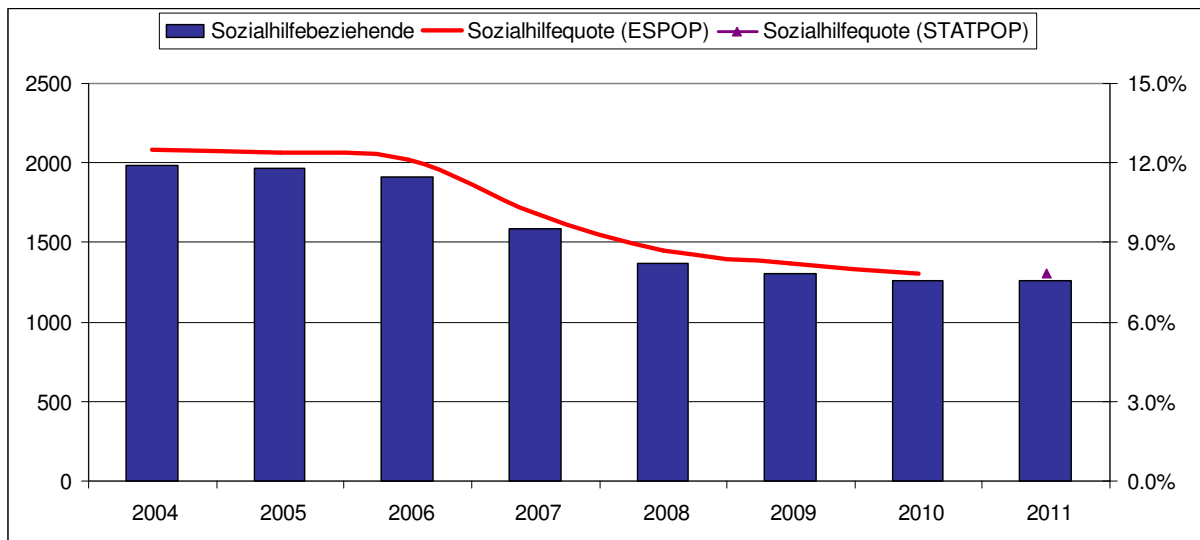
Mit der Festlegung eines expliziten Wechselkursziels hat die Schweizerische Nationalbank aber ein mutiges Zeichen gesetzt. Damit reduziert sich die Gefahr einer wechselkursbedingten schweren Rezession in der Schweiz deutlich. Aus Sicht des Arbeitsmarktes ist die von

² **Anpassung der Berechnungsgrundlage der Arbeitslosenquoten an die neu verfügbaren Erwerbspersonenzahlen aus der Volkszählung 2010**

Das Bundesamt für Statistik hat im Rahmen der Volkszählung 2010 die Zahl der Erwerbspersonen nach Kantonen neu bestimmt. Damit stehen die Grundlagen zur Verfügung, um die Berechnung der Arbeitslosenquoten auf der Basis der Erwerbspersonen aus dem Jahr 2010 vornehmen zu können. Bisher wurden für die Anzahl der Erwerbspersonen die Daten der Volkszählung 2000 verwendet. Die Anpassung der (Jugend-)Arbeitslosenquoten erfolgt jetzt rückwirkend auf den 1. Januar 2010. Diese neue Berechnungsbasis führt bei den Arbeitslosenquoten zu teils erheblichen Veränderungen.

der Nationalbank verfügte Untergrenze sehr erfreulich. Die Untergrenze gibt den Unternehmen Planungssicherheit auch im Hinblick auf ihre Personalbestände.

3.4 Sozialhilfequote 18 bis 25-Jährige Kanton Basel-Stadt 2004-2011



Quellen und Erläuterungen³

Etwas über 8% junge Erwachsene im Alter von 18 bis 25 Jahren sind jährlich im Kanton Basel-Stadt auf Sozialhilfe angewiesen. Fast drei Viertel der jungen Sozialhilfeempfänger verfügen über keine Berufsausbildung. Probleme der beruflichen und sozialen Integration sind denn auch eine der wichtigsten Ursachen für die überdurchschnittliche Sozialhilfequote der jungen Erwachsenen. (Gesamtquote BS ca. 6-7 %). Die berufliche Ausbildung als Königsweg zu beschreiben und voranzutreiben greift aber zu kurz; Viele junge Erwachsene tauchen mit komplexen Problemlagen auf der Sozialhilfe auf. Hier wird der Bedarf – nebst Angeboten zur beruflichen Integration – nach ganzheitlichen Beratungs- und Unterstützungsansätzen manifest. Die Beratungsangebote müssen kohärent mit weiterführenden Bildungs- und Sozialversicherungssystemen koordiniert und zielführend hinsichtlich einer erfolgreichen

³ Anmerkung von Benedikt Arnold Strategiegruppe Jugendarbeitslosigkeit; Die städtischen Zahlen der 18 bis 25 Jährigen zeigen im Jahre 2011 mit 10.3% - im Gegensatz zu den hier publizierten kantonalen Zahlen - wieder nach oben. Neu beruhen die städtischen Zahlen auf den für das Management Information System (MIS) des WSU aufbereiteten Zahlen. Aufgrund der Datenbereinigung können die Zahlen von den in den vorangehenden Jahren publizierten Werten abweichen. Es sind alle Dossiertypen berücksichtigt (inkl. Flüchtlinge etc.) Diese Quoten sind auch im «Kennzahlenbericht des Kantons Basel-Stadt 2011» vom WSU ausgewiesen siehe; <http://www.statistik-bs.ch/publikationen/kennzahlen/sozialkennzahlen>.

Die Berechnung unterscheidet sich ebenfalls von derjenigen der Städteinitiative Sozialpolitik (Städtevergleich), siehe http://staedteinitiative.ch/de/Info/Kennzahlen_Sozialhilfe/Kennzahlenbericht_aktuell. Hier wird die Quote für die Stadt Basel der 18 bis 25 Jährigen mit 8.3 % ausgewiesen, da im Städtevergleich nicht alle Dossiers berücksichtigt werden. (bspw. Flüchtlinge, vorläufig aufgenommene)

Berufsbildung ausgestaltet sein. Deshalb gewinnen Konzepte wie das Case Management oder die interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) an Bedeutung. Ebenfalls positiv wirkt sich das Früherkennungssystem an der Volksschule (Gap, Case Management Berufsbildung) auf den Berufsbildungsstatus der Jugendlichen, die Sozialhilfe beziehen, aus.

- Als zentrales Anliegen der Sozialhilfe wird künftig die Förderung und die Finanzierung der nachträglichen beruflichen Ausbildung gesehen.
- Die Klärung der Zielkonflikte mit anderen Sozialsystemen (Ausbildung vor Arbeit!) ist evident und weiter voranzutreiben.
- Die Integrationsfähigkeit der nachgelagerten Sozial- und Versicherungssysteme werden wesentlich von der Qualität der vorgelagerten Bildungssysteme beeinflusst.
- Auf der strukturellen Ebene wird die Funktionalität des Dreiecks Bildung, Sozialsystem und Wirtschaft immer mehr zum «Match entscheidenden Faktor» erfolgreicher Arbeitsmarktpolitik.

3.5 Fazit inhaltliche Ebene

- Das Engagement des Regierungsrates zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit ist erfolgreich und zeigt Wirkung. Die wichtigsten Indikatoren weisen auf eine erfreuliche Entwicklung hin.
- Der Übergang von der Sekundarstufe 1 in die Sekundarstufe 2 bleibt eine heikle Nahtstelle die weiterhin hohe Aufmerksamkeit benötigt.
- Die Lehrvertragsabschlüsse konnten auf konstant hohem Niveau gehalten werden. Das sich gut entwickelnde Angebot an Attestlehrstellen als einfache Einstiegsmöglichkeiten in die Berufswelt ist im Auge zu behalten.
- Im direkten Vergleich «Arbeitslosenquote junge Erwachsene, 16 bis 25 Jährige» konnte die Differenz zwischen Basel und der Gesamtschweiz deutlich verringert werden.
- Die Sozialhilfequote junge Erwachsene verringerte sich von 12% im Jahre 2005 auf heute ca. 8% signifikant. Im Städtevergleich Bern, Zürich fand in den letzten Jahren eine Annäherung statt. Die Quote in Basel ist aber immer noch deutlich höher!

3.6 Fazit strukturelle Ebene

- Das politische Commitment im Kanton Basel-Stadt zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit findet schweizweit Beachtung. Jugendarbeitslosigkeit als interdepartementale Aufgabe zu gestalten ist nachhaltig und zielführend.
- Die Strategieguppe Jugendarbeitslosigkeit und deren Projektprüfungsausschuss sind gut funktionierende Gremien, die eine kohärente Politik gegen Jugendarbeitslosigkeit im Kanton durch- und umsetzen.
- Von 62 Massnahmen und Projekten aus dem Konzept zur Senkung der Jugendarbeitslosigkeit sind insgesamt 55 abgeschlossen, implementiert oder noch in der Durchführungsphase. Sieben Massnahmen wurden sistiert.
- Finanziert werden die Massnahmen vom kantonalen Fonds zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit mit jährlich gegen CHF 4 Millionen. Es ist gut investiertes Geld.

4. Auftragsstudien 2012; Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug von Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Kanton Basel-Stadt («Studie BASS») - Unterstützungsbedarf zur beruflichen Nachholbildung im Kanton Basel-Stadt («Studie Wettstein»)

Der Kanton Basel-Stadt ist gut positioniert künftig dem Thema Jugendarbeitslosigkeit offensiv und effizient zu begegnen. Trotzdem existieren Schnittstellen und Bereiche die noch einer gewissen Feinjustierung bedürfen, insbesondere der sensible Übergang von der Volksschule in die nachobligatorische Bildung auf Sekundarstufe 2 sowie der nachgelagerte Berufsbildungsbereich. Für beide Themenfelder wurde zu Beginn des Jahres 2012 je ein Studienauftrag erteilt. Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse und Erkenntnisse dargestellt.

4.1 Studie 1 («Studie BASS»): Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug von Jugendlichen und jungen Erwachsenen in Basel

Der Auftrag an die Verfasser der Studie bestand darin, die Phänomene, welche hinter den erhöhten Quoten von erwerbslosen und Sozialhilfe beziehenden Jugendlichen in Basel liegen, zu untersuchen. Die Studie tut dies in drei Schritten:

- **Zehn grösste Städte im Vergleich:** Erstens prüft sie, welchen Rang die Stadt Basel einnimmt, wenn man die Arbeitslosen- und Sozialhilfequoten der Jugendlichen und jungen Erwachsenen unter den zehn grössten Schweizer Städten vergleicht.
- **Typen von jungen Erwachsenen in der Sozialhilfe:** Zweitens beschreibt sie die Lebenssituationen von jungen Erwachsenen, die von der Sozialhilfe unterstützt werden, und fragt danach, wie häufig der Sozialhilfebezug mit Erwerbslosigkeit kombiniert ist. Zu diesem Zweck werden detaillierte Auswertungen der Sozialhilfestatistik für fünf Schweizer Städte vorgenommen (Basel, Bern, St. Gallen, Winterthur, Lausanne).
- **Ursachenforschung:** Drittens werden die Gründe für die Arbeitslosigkeit und den Sozialhilfebezug von jungen Erwachsenen näher untersucht. Dies geschieht anhand eines ausführlichen Vergleichs der Städte Basel, Bern und Zürich. Dieser beruht nicht allein auf statistischen Analysen, sondern ebenso auf Dokumentenanalysen und zahlreichen Gesprächen, die mit Experten aus den drei Städten geführt worden sind.

4.1.1 Fazit der «Studie BASS»: Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug von Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Kanton Basel-Stadt

Sehr wichtig erscheint festzuhalten, dass sich die **Bevölkerungsstruktur** der vertieft untersuchten drei Vergleichsstädte Basel, Bern und Zürich markant unterscheidet. In Basel ist der Anteil an Jugendlichen mit Migrationshintergrund aus alten Herkunftsländern deutlich höher als in Bern und Zürich. Diese Jugendlichen wachsen oft in bildungsfernen Elternhäusern auf und sind mit grösseren Schwierigkeiten an der ersten Schwelle konfrontiert, als Jugendliche ohne Migrationshintergrund. Teilweise hängen die Unterschiede in der Bevölkerungsstruktur mit der unterschiedlichen Situation auf dem Wohnungsmarkt zusammen. Somit unterscheiden sich die Städte auch bezüglich der Herausforderungen für das Bildungssystem und die Sozialsysteme, deren Angebote sich an den «Grundvoraussetzungen» orientieren müssen, die durch die Bevölkerungsstruktur gegeben sind.

Plausible Gründe für die höheren Quoten von Jugendarbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug von jungen Erwachsenen in Basel liegen nebst den soziodemographischen Voraussetzungen jedoch auch im **Schulsystem** der obligatorischen Schule **und** den **Anschlusslösungen**. Bezüglich des Schulsystems auf Sekundarstufe I besteht Optimierungspotenzial bei der Ausgestaltung der Berufswahlvorbereitung und in Bezug auf Chancengleichheit bei der Durchlässigkeit zwischen den Niveaustufen und dem Zeitpunkt des Übertritts ins Gymnasium. Mit der Umstellung des Schulsystems werden sich diese Schwierigkeiten voraussichtlich verringern. Die Anschlusslösungen nach der obligatorischen Schule unterscheiden sich zwischen den Vergleichsstädten insofern, als in Basel ein deutlich geringerer Anteil der Schulabgänger und Schulabgängerinnen direkt in eine Berufslehre einsteigt. Hingegen ist der Anteil an Besuchen von Brückenangeboten markant höher. In Basel besteht demnach ein Handlungsbedarf darin, den direkten Einstieg in eine Berufslehre weiterhin stark zu fördern.

Auch die Untersuchung der Analyseebene **Berufsbildung und Arbeitsmarkt** zeigt einige Faktoren auf, welche einen Einfluss auf die Quoten haben können, der aber nicht vollständig erhärtet werden kann. So dürfte der hohe Anteil an Attestlehren in Basel den Übergang an der zweiten Schwelle erschweren, wenn an die Attestlehren keine EFZ-Ausbildung angeschlossen werden kann. Diese Schwierigkeit kann verringert werden, wenn Bemühungen dahingehend unternommen werden, dass EBA-Lehren möglichst oft als Einstieg in eine Berufsausbildung auf EFZ-Niveau genutzt werden. Erfreulicherweise hat Basel-Stadt im Vergleich mit anderen Kantonen mit 58 % die höchste Einstiegsquote in eine anschliessende EFZ-Lehre erreicht, 33 % befinden sich ein Jahr nach Abschluss der EBA-Ausbildung in einem voll- oder teilzeitlichen Anstellungsverhältnis und 9 % sind erwerbslos⁴. Es ist anzunehmen, dass die Konkurrenz aus dem Umland auf Lehrstellen in Basel und die Konkurrenz von Grenzgängern aus dem Ausland auf Arbeitsstellen ebenfalls einen Einfluss auf die Arbeitslosenquoten in Basel haben, allerdings können diese Effekte kaum verhindert werden. Vielmehr gilt es die Basler Jugendlichen so zu stärken, dass sie in dieser Konkurrenzsituation bestehen können. Positiv zu beurteilen ist, dass in Basel – wie auch in Bern und Zürich – die Lehrstellensituation sich massiv entspannt hat und der Grund für Jugendarbeitslosigkeit nicht in einem Mangel an Lehrstellen besteht. Auch das Ausmass von Lehrvertragsauflösungen in Basel deutet nicht auf grössere Problemlagen hin als in anderen Städten.

Für die verschiedenen Institutionen (u.a. Schule, Case Management Berufsbildung, Sozialhilfe, RAV) besteht die zukünftige Herausforderung in allen drei Städten darin, die Koordination der verschiedenen Angebote zu systematisieren. Die Untersuchung hat aufgezeigt, dass auch bei der Schnittstelle zur Invalidenversicherung Handlungsbedarf besteht. Dieser Handlungsbedarf ergibt sich unter anderem deshalb, weil die Integration in der Volksschule zwar umgesetzt wird, jedoch (noch) keine kohärente Strategie existiert, welche das ganze nachfolgende Kontinuum an Integrationsmöglichkeiten einbezieht.

4.2 Studie 2 «Studie Wettstein»: Unterstützungsbedarf zur beruflichen Nachholbildung im Kanton Basel-Stadt

Der Kanton Basel-Stadt verfügt über ein gut ausgebautes, umfassendes Berufsbildungssystem. Neben den Berufsfachschulen bestehen zahlreiche Bildungsangebote zur (Re-) Integration von jungen Menschen in den Arbeitsmarkt. Diverse Beratungsstellen unterstützen Jugendliche und junge Erwachsene bei ihrer Suche nach einer Lehrstelle. Doch was ist mit Personen über 25, die aus irgendwelchen Gründen den Abschluss einer Berufsausbildung

⁴ Schneider, Madlaina; Die Erwerbssituation von Absolvent/innen der zweijährigen Grundbildung mit EBA ein Jahr nach Abschluss; Masterarbeit Universität Fribourg, Mai 2012

verpasst haben? Im Januar 2012 lebten im Kanton Basel-Stadt rund 4400 Personen im Alter von 25 bis 39 Jahren ohne Abschluss auf Sekundarstufe II, davon waren im Januar 2012 1440 Bezüger/innen von Sozialhilfe. Diese Ausgangslage und der Wille, die Situation dieser Leute zu verbessern, führten zum Auftrag der interdepartementalen Strategiegruppe zur Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit für die Studie. Es geht darum, zu ermitteln, ob im Kanton Basel-Stadt ein Handlungsbedarf bei der beruflichen Nachholbildung von Personen im Alter ab 25 Jahren besteht.

In einem ersten Schritt wurden die rechtlichen Grundlagen geprüft. Im Kanton Basel-Stadt sind alle Voraussetzungen gegeben, damit über 25-Jährige einen Berufsabschluss nachholen können. Auch von Seiten der Bildungspolitik bestehen keine Hindernisse, sondern durchwegs eine grosse Offenheit gegenüber der Nachholbildung. Aufgrund des Bildungsberichtes 2010/11 wurden Statistiken und Studien sowie Datenbanken von der Abteilung Berufsberatung, Berufs- und Erwachsenenbildung (BBE) und der Sozialhilfe ausgewertet, was u.a. zur oben erwähnten Zahl von gegenwärtig 4400 Personen zwischen 25 und 40 Jahren ohne Berufsausbildung führte. Diverse Gespräche ergaben, dass zwischen 10 und 30 Prozent von ihnen in der Lage wären, einen Berufsabschluss nachzuholen. Dabei sind zwei Möglichkeiten zu unterscheiden:

- Wege zur Anerkennung früher erworbener Qualifikationen: Lehrabschlussprüfung für Erwachsene, Validierung, der Erwerb von eidg. Fachausweisen oder von Branchenzertifikaten;
- Wege zum Erwerb einschlägiger Qualifikationen: reguläre Berufslehren, verkürzte Berufslehren und Berufslehren für Erwachsene.

4.2.1 Fazit der «Studie Wettstein»: Unterstützungsbedarf zur beruflichen Nachholbildung im Kanton Basel-Stadt

Der Kanton Basel-Stadt verfügt über eine gute Grundlage bezüglich Berufsbildung für junge Erwachsene mit speziellen Ausbildungsgängen in allen wichtigen Berufsfeldern (Kaufmännisch, Detailhandel, Gesundheit, Betreuung u.a.). Im Vergleich zu den übrigen Kantonen platziert sich Basel-Stadt bei der Teilnahme von Erwachsenen an den Lehrabschlussprüfungen hinter dem Kanton Tessin an zweiter Stelle (2010)⁵. Doch pro Jahr sind es nur 65 Personen, die nicht schon früher eine Berufsausbildung absolviert haben. Soll ihre Zahl erhöht werden, so müssten folgende Punkte beachtet werden:

- Bewusstsein schaffen in allen Kreisen der Bevölkerung, dass auch bei über 25-Jährigen eine Ausbildung möglich und sinnvoll ist. Es darf nicht sein, dass 25-Jährige für eine Berufslehre abgeschrieben bzw. als lernunfähig betrachtet werden. Es gibt Maturitätsschulen für Erwachsene, es muss auch Berufsausbildungen für Erwachsene geben.
- Umfassende Information in allen Kreisen der Bevölkerung, in Betrieben, Verbänden, usw. bezüglich sämtlicher Möglichkeiten – es sind sieben Wege! – als Erwachsene/r einen Berufsabschluss nachzuholen: Dieses Wissen fehlt zum grossen Teil und deshalb braucht es viel Öffentlichkeitsarbeit, Werbung, Aufklärung und Ermutigung der Betroffenen.
- Umfassende und kontinuierliche Begleitung der erwachsenen Lernenden (ähnlich Gap, Case Management Berufsbildung für Jugendliche), vor und während der Aus-

⁵ Wettstein E., Neuhaus H.; Unterstützungsbedarf zur beruflichen Nachholbildung im Kanton Basel-Stadt; Zürich, Mai 2012

bildung, bis und mit Integration im ersten Arbeitsmarkt, erwachsenengerecht, systemisch.

- Finanzierung: Eine geschickte Kooperation zwischen Sozialhilfe und Ausbildungsbeiträgen; die gegenwärtigen gesetzlichen Bedingungen ermöglichen dies.
- Schaffen von zusätzlichen niederschweligen Einstiegsmöglichkeiten in diversen Berufen für alle (In- und Ausländer/innen) die – aus welchen Gründen auch immer – den Einstieg im Jugendalter verpasst haben nach dem Motto: Auch ein später und stufenweiser Einstieg lohnt sich.

5. Künftige Strategie zur Senkung der Jugendarbeitslosigkeit im Kanton Basel-Stadt 2013 - 2016

Auf den Grundlagen der vorliegenden Studienergebnisse und Bilanzierung 2005-2012, sowie eines im Frühjahr durchgeführten Strategieworkshops sind im Folgenden die konzeptionellen Überlegungen und Ziele der Strategie für die Jahre 2013 - 2016 dargelegt:

5.1 Implementierung des bisherigen Konzeptes in die Regelstrukturen; Von Wirkungszielen zu strategischen Leitsätzen

Die bisherigen Massnahmen des Konzeptes zur Senkung der Jugendarbeitslosigkeit sind in **drei Handlungsfelder, Vor- Schule, Übergänge und Desintegration** systematisch eingeteilt. Von 62 Massnahmen und Projekten aus dem Konzept zur Senkung der Jugendarbeitslosigkeit 2005-2012 sind insgesamt 55 abgeschlossen, implementiert oder noch in der Durchführungsphase. Sieben Massnahmen wurden sistiert. Die Strategiegruppe sieht daher durch die eingeleiteten Massnahmen und Projekte, die Ziele grösstenteils erreicht.

Das breit abgestützte Konzept fusst auf den Überlegungen des Jahres 2005, also zu einem Zeitpunkt als die grossen Reformen im Erziehungsdepartement und im damaligen Wirtschafts- und Sozialdepartement vorwiegend in der Planungsphase waren. Zum heutigen Zeitpunkt sind die strategischen Überlegungen des Konzeptes in die Regelstrukturen implementiert. Entwickelte Projekte und Massnahmen – sofern sie dann zielführend waren – sind in die Regel-Angebote überführt. Die Strategiegruppe schlägt deshalb vor, das Konzept in seiner ganzen Differenziertheit abzulösen und neu das Thema Jugendarbeitslosigkeit mit **drei strategischen Leitsätzen** weiterzuentwickeln. Der Auftrag „Jugendarbeitslosigkeit zu senken“ bleibt als oberstes Ziel und Auftrag erhalten, die Konzeption wird in einer angepassten Form neu mit drei strategischen Leitsätzen ausgestaltet.

Der **erste Leitsatz** formuliert die weiterführende Sicherung der bisherigen Bildungs- und Integrationsmassnahmen, um die Abschlüsse auf Sekundarstufe II weiter voranzutreiben und auf 95% der Bevölkerung im Alter von 25 Jahren zu erhöhen. Dieses Ziel, die Abschlüsse auf Sekundarstufe II auf 95% zu erhöhen, entspricht dem angestrebten Ziel der Eidgenössischen Konferenz der Erziehungsdirektoren (EDK) auf Bundesebene sowie des Erziehungsdepartements (ED) auf kantonaler Ebene. Dabei gilt den beiden heiklen Übergängen von der Volksschule in die Berufslehre und von der Berufslehre in den Arbeitsmarkt besondere Aufmerksamkeit. Zudem ist dem «ungünstigen» Bevölkerungsmix unseres Kantons vermehrt Beachtung zu schenken.

Der **zweite Leitsatz** zielt auf die Förderung der Nachholbildung im Kanton Basel-Stadt für Menschen aus der Sozialhilfe, insbesondere vor dem Hintergrund der noch fehlenden flankierenden Massnahmen zur Existenzsicherung während der Ausbildung und damit verbundenen mangelnden Anreizen aus sozialpolitischer Sicht.

Der **dritte Leitsatz** definiert die dazu notwendigen Strukturen und den Auftrag an die Departemente, Jugendarbeitslosigkeit weiterhin als Querschnittsaufgabe zu begreifen. Die Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit ist in Form eines Monitorings durch die Strategiegruppe genau zu analysieren und laufend zu beobachten. Zu diesem Zweck werden die bestehenden Strukturen zielführend angepasst.

5.2 Strategischer Leitsatz 1: Die Bildungs- und Integrationsmassnahmen an den Übergängen sind optimiert und auf die Bedürfnisse der Bevölkerung abgestimmt

Der erste Leitsatz zielt darauf ab, die angestossenen Massnahmen an den Übergängen 1 und 2 sicherzustellen und noch vermehrt auf den Bedarf der Migrationsbevölkerung zu fokussieren. **Bildungsferne wird als Herausforderung** der Unterstützungssysteme an den Übergängen verstanden **und nicht als Bildungsunfähigkeit bewertet**.

5.2.1 Ausgangslage strategischer Leitsatz 1

Die «Studie BASS» hat im Städtevergleich mit Bern und Zürich aufgezeigt, dass sich die unterschiedlichen Kennzahlen im Wesentlichen mit vier Punkten begründen lassen:

- **Viele Jugendliche aus alten Herkunftsländern:** In der Stadt Basel stammen rund 28% der Kinder bis 17 Jahre aus alten Herkunftsländern, unter den 18 bis 25 Jährigen sind es 23%. Gut die Hälfte davon kommt aus dem Westbalkan. Diese Anteile sind deutlich höher als in Bern (21% bzw. 18%) und Zürich (19% bzw. 15%). Damit steht auch das Bildungssystem vor grösseren Herausforderungen. Die fremdsprachigen und häufig bildungsfernen Eltern können ihre Kinder in der Ausbildung oft zu wenig wirkungsvoll unterstützen. Die Familien sind mit dem System der dualen Berufsbildung wenig vertraut, und Jugendliche mit «fremd» klingenden Namen haben bei der Lehrstellensuche und auf dem Arbeitsmarkt erwiesenermassen mit Diskriminierung zu kämpfen.
- **Optimierungspotenzial bei der Berufswahlvorbereitung:** In Bern setzt die Berufswahlvorbereitung bereits im 7. Schuljahr ein. Auch in Basel werden Schüler und Eltern im 7. Schuljahr in das Thema eingeführt und die Berufswahlvorbereitung konkret im 8. und 9. Schuljahr an der WBS geleistet. In Zürich setzt die Berufswahlvorbereitung in der 8. Klasse ein, jedoch wird sie im letzten Schuljahr intensiver thematisiert und die Federführung liegt in Zürich stärker bei der Berufsberatung als in Basel und in Bern. In Basel dagegen sind die Lehrpersonen im 8. Schuljahr für die Berufswahlvorbereitung zuständig, der Berufsberatung kommt nur eine unterstützende Rolle zu. Ein Optimierungspotenzial scheint in Basel zu bestehen (im Projekt Schulharmonisierung vorgesehen).
- **Organisation der Oberstufe:** Der Wechsel ans Gymnasium erfolgt in Basel bereits ab 8. Klasse, in Bern erst ab 9. Klasse. In Zürich tritt ein Teil der Schüler/innen nach der Primarschule ins Gymnasium über und ein Teil in der 9. Klasse. Gemäss der Einschätzung der Basler Experten fehlen in den letzten beiden Schuljahren die

«Zugpferde», die ihre Mitschüler/innen motivieren und die allgemein zum Leistungsniveau der Klasse beitragen können. Anders als in Bern und Zürich gibt es in Basel zudem auf Sekundarstufe I zurzeit nur das geteilte Modell. Das heisst, Schülerinnen und Schüler werden in der Weiterbildungsschule dem A-Zug (Grundanforderungen) oder dem E-Zug (erweiterte Anforderungen) zugeteilt.

- **Häufige Übertritte in Brückenangebote:** Nach der obligatorischen Schule besuchen Jugendliche in Basel häufiger ein Brückenangebot (Basel: 30%, Bern: 23%, Zürich: 17%) und seltener direkt eine Berufslehre (Basel: 11%, Bern: 21%, Zürich: 28%). Der Besuch eines Brückenangebots ist keinesfalls nur negativ zu werten: Er kann auch bewirken, dass Schüler bestehende Defizite beheben (Kompensationsfunktion) oder Klarheit über ihre Berufspläne gewinnen (Orientierungsfunktion). Das Ausmass des Unterschieds bleibt aber beachtlich und hängt einerseits mit dem vergleichsweise sehr hohen Anteil an Fremdsprachigen an der Basler Volksschule zusammen und andererseits mit der speziellen Positionierung der Brückenangebote in Basel, die im Gegensatz zu den übrigen Kantonen im Rahmen eines 10. Schuljahres auch eine Vorbereitung auf den Übertritt an eine Mittelschule zulassen.

5.2.2 Lösungsperspektiven

Mit der Umstellung des Schulsystems in Basel (Schulharmonisierung), wird die Sekundarstufe I drei Jahre dauern und es wird drei Niveaustufen geben, welche im selben Schulhaus vereint sind. Ein Übertritt ins Gymnasium wird erst nach der obligatorischen Schule möglich sein. Dadurch wird ein Teil dieser Schwierigkeiten auf der strukturellen Ebene gelöst. Ebenfalls wird die Berufswahlvorbereitung auf drei Jahre verteilt und während der gesamten Sekundarstufe I stufenübergreifend in die Studententafel aufgenommen. Im Rahmen des Projekts Schulharmonisierung ist eine Projektgruppe daran, die Berufswahlorientierung neu zu konzipieren.

Zur Erhöhung der Direktübertritte von der Volksschule in die Berufslehren hat das Erziehungsdepartement beschlossen, ab 2013 ein neues Triageverfahren einzurichten. Ziel des Triageverfahrens ist es, im März vor Schulaustritt diejenigen Jugendlichen herauszufiltern, die den Weg einer Berufsausbildung einschlagen wollen, aber noch keine Lehrstelle gefunden haben. Zur Unterstützung dieser Jugendlichen soll bis zum Lehrbeginn im August eine Lehrstellenvermittlung aktiv werden.

5.2.3 Ziele strategischer Leitsatz 1

Es ist festzuhalten, dass das Basler Bildungs- und Arbeitsintegrations-System angesichts der anspruchsvollen Ausgangsbedingungen Enormes leistet. Der Schwerpunkt der neuen Strategie zur Verminderung der Jugendarbeitslosigkeit bleibt daher auf die berufliche Qualifizierung der Bevölkerungsgruppe der Jugendlichen und jungen Erwachsenen fokussiert und verfolgt folgende Ziele:

- **Erhalt, Konsolidierung** und Anpassung der bestehenden Angebote an den Übergängen 1 und 2
- Die **Migrationsbevölkerung** entwickelt vermehrt über die Berufsbildung würdige Arbeits- und Lebensperspektiven
- Die Quote von **Migrantinnen und Migranten mit Abschlüssen** auf Sekundarstufe II erhöht sich auf 90%
- **Niederschwellige Berufsbildungsangebote** werden bedarfsorientiert gefördert

- **Soziale Integrationsmassnahmen** sind als erster Prozessschritt zur Berufsqualifikation zu verstehen und durchlässig zu gestalten.
- Formalisierte **Alternativen zum Sekundarstufe II Abschluss** sind zu prüfen

5.3 **Strategischer Leitsatz 2: Der Kanton Basel-Stadt fördert die Nachholbildung um die Quote der Berufsabschlüsse zu erhöhen mit dem Ziel, die nachhaltige Arbeitsintegration zu fördern**

Der zweite Leitsatz zielt darauf ab, die Nachholbildung für Menschen aus der Sozialhilfe ohne Berufsabschluss im Alterssegment der 25 bis 40 Jährigen gezielt zu fördern und sie zu einem qualifizierenden Berufsabschluss zu führen. Entsprechende Projekte/Massnahmen sind mit Anreizsystemen auszugestalten und werden im Grundsatz vom Bildungssystem geführt: «**Vom Bittgänger zum Bildungsgänger**»

5.3.1 **Ausgangslage strategischer Leitsatz 2**

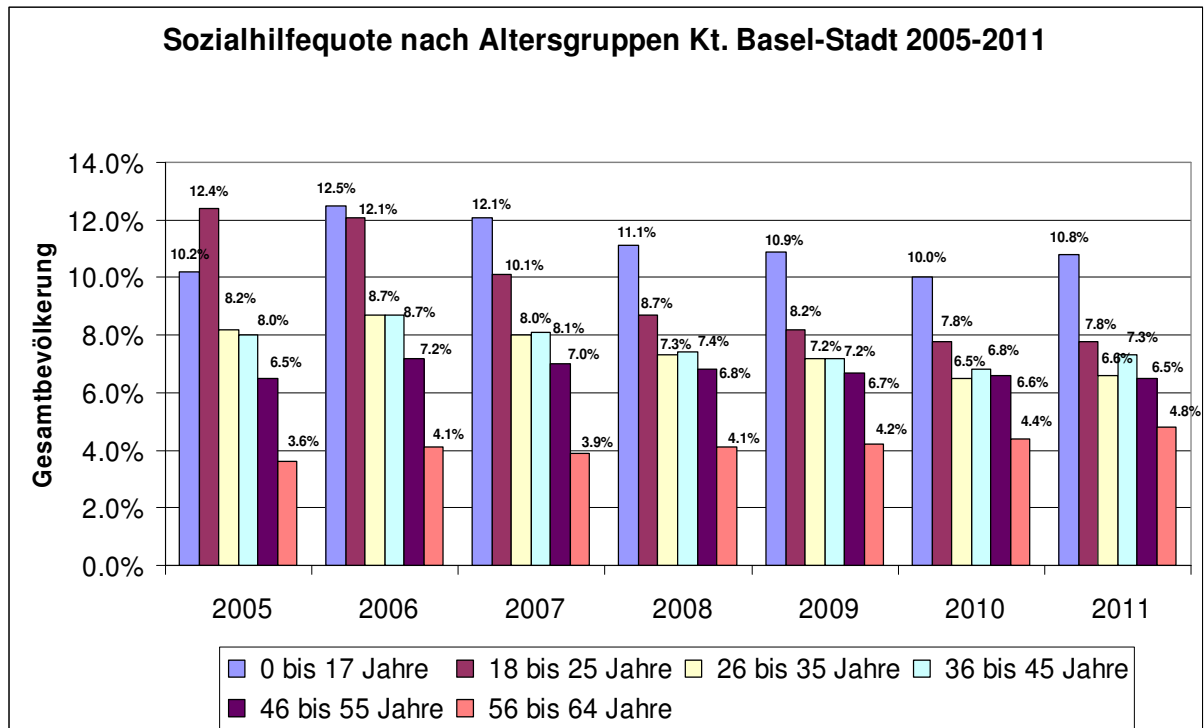
Das schweizerische Berufsbildungssystem verfügt über gesetzliche Bestimmungen, die es auch Erwachsenen von über 25 Jahren schon heute erlauben, einen der Wege zum Erwerb eines anerkannten Berufsabschluss zu wählen. Auf kantonaler Ebene sind diese im kantonalen Gesetz über die Berufsbildung und deren Verordnung, sowie im Gesetz betreffend Ausbildungsbeiträge und in der interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen geregelt. Trotz dieser Möglichkeiten holen nur gerade 65 Personen ohne früheren Berufsabschluss in dem Alterssegment der 25 bis 39 Jährigen einen Abschluss auf Sekundarstufe II nach. Die Gründe dafür sind vielfältig und liegen unter anderem am fehlenden Bewusstsein, dass auch bei über 25-Jährigen eine Ausbildung möglich und sinnvoll ist, mangelnder Information in allen Kreisen der Bevölkerung, in Betrieben, Verbänden, usw. bezüglich sämtlicher Möglichkeiten als Erwachsene einen Berufsabschluss nachzuholen: Dazu fehlt auch eine umfassende und kontinuierliche Begleitung der erwachsenen Lernenden (ähnlich Gap, Case Management Berufsbildung für Jugendliche), vor und während der Ausbildung. Ferner mangelt es auch an einem geschickten «Finanz- Anreizmanagement» zwischen Sozialhilfe und Ausbildungsbeiträgen. Schliesslich braucht es niederschwellige Einstiegsmöglichkeiten in diversen Berufen für alle (In- und Ausländer), die – aus welchen Gründen auch immer – den Einstieg im Jugendalter verpasst haben.

Der Regierungsrat hat sich im Rahmen der Beantwortung von parlamentarischen Vorstössen in letzter Zeit mehrmals zu einschlägigen Fragen in diesem Zusammenhang geäussert:

- Motion Sibel Arslan und Konsorten betreffend Bildungsbeiträge für Personen ohne obligatorische Schul- und Berufsbildung, ED/P085208
- Anzug Maria Berger-Coenen und Konsorten betreffend Einführung eines kantonalen Berufsabschlusses, Regierungsratsbeschluss vom 10.05.2011
- Schriftliche Beantwortung der Interpellation Nr. 108 Annemarie Pfeifer betreffend Stipendien statt Sozialhilfe für junge Auszubildende, ED/P125008

Gemäss «Studie Wettstein» leben im Kanton Basel-Stadt rund 4400 Personen im Alter von 25 bis 39 Jahren ohne Abschluss auf Sekundarstufe II, davon waren im Januar 2012, 1440 Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe. Der Kennzahlenbericht der Städteinitiative 2012 weist darauf hin, dass für diese Altersgruppe der 25 bis 36 Jährigen in Basel ein erhöhtes

Sozialhilferisiko besteht und tendenziell eher wieder etwas gestiegen ist. Im Gegensatz zu den Städten Zürich, Bern, Lausanne, St. Gallen und Luzern weist Basel mit 6.7% für diese Altersgruppe eine überdurchschnittliche Quote im Verhältnis zur Gesamtquote aller Sozialhilfebeziehenden von 6.3% aus.⁶



Fachleute erachten 10-30% von insgesamt 1440⁷ Personen (Altersgruppe 25-40 jährig ohne Abschluss auf Sekundarstufe II) als fähig einen Berufsabschluss nachzuholen, wenn gewisse Rahmenbedingungen gegeben sind. Folglich macht ein entsprechendes Pilotprojekt nur dann Sinn, wenn die folgenden Gelingensbedingungen erfüllt werden können:

- **Öffentlichkeitsarbeit** rund um das Thema Nachholbildung mit dem Ziel, Bildungsmöglichkeiten im Erwachsenenalter bekannt zu machen.
- **Sensibilisierung der Verbände und Betriebe** mit dem Ziel, vermehrt Personen im Alter von über 25 Jahren als Lernende zu akzeptieren und das **Lehrstellenangebot** für sie zu öffnen.
- **Triage**, nur eine Minderheit der Ausbildungslosen ist in der Lage, eine zertifizierte berufliche Nachholbildung zu durchlaufen.
- **Beratung und Unterstützung** Es ist eine Beratung im Sinne eines Case Managements erforderlich, und zwar vom Eintritt in die Ausbildung bis zum erfolgreichen Übergang ins Erwerbsleben.

⁶ Kennzahlenbericht der Städteinitiative Sozialpolitik 2011; http://staedteinitiative.ch/de/Info/Kennzahlen_Sozialhilfe/Kennzahlenbericht_aktuell

⁷ Stichtagsbetrachtung der 25 bis 40 jährigen Sozialhilfebeziehenden Stadt Basel ohne Berufsabschluss Januar 2012

- **Finanzierung**, Erarbeiten und Realisieren von individuellen Finanzierungslösungen via Bildungssystem, was zugleich auch den Anreiz für Sozialhilfebeziehende darstellt, den Statuswechsel vom Sozialhilfe- zum Bildungsempfänger vollziehen zu können.
- **Wirtschaftliche Perspektiven** des erlernten Berufes für einen erfolgreichen Arbeitseinstieg.

Erfreulicherweise ist festzuhalten, dass der Kanton mit den bestehenden Angeboten über die Gelingensbedingungen für ein erfolgreiches Pilot-Projekt verfügt; Die Wirtschaft und das Gewerbe ist stark in die Berufsbildung einbezogen, die Sozialhilfe verfügt über ein breites und vertieftes Assessment-Wissen, um die richtige Zielgruppe zu selektionieren. Mit Gap, Case Management Berufsbildung hat der Kanton ein effektives Angebot entwickelt, Langzeitbegleitungen erfolgreich durchzuführen. Mit den Strukturen des Amtes für Ausbildungsbeiträge verfügt der Kanton über eine Abteilung, die schweizweit als Schrittmacherin für innovative Projekte gilt. Zudem hat die Region positive wirtschaftliche Voraussetzungen, um auch künftig als Wirtschaftstandort Arbeitsplätze zu kreieren.

5.3.2 Sozialpolitischer Kontext; Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)

Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS hat am 3. Januar 2012 über einen sozialpolitischen Vorstoss, der sich an den Entwicklungen im Kanton Waadt orientiert, diskutiert. Sie empfiehlt den Kantonen, das Zusammenwirken von Sozialhilfe mit dem Stipendienwesen grundsätzlich zu überprüfen und dieses zu harmonisieren. Konkret: Die Ausbildung soll bei den Betroffenen ins Zentrum gestellt werden – und damit auch die Finanzierung des Lebensunterhalts. Wer eine Ausbildung macht, soll künftig nicht mehr Sozialhilfe beziehen müssen, sondern von Stipendien leben können. Diese Neuerung entspricht gemäss SKOS einer gewissen Systemlogik: Die Kernaufgabe der Sozialhilfe ist die Existenzsicherung. Die Stipendien hingegen müssen so ausgestaltet sein, dass auch junge Menschen aus bildungsfernen und wirtschaftlich schwachen Familien davon profitieren können. Der Grundsatz «Stipendien statt Sozialhilfe» wird im Kanton Waadt seit 2006 mit grossem Erfolg umgesetzt. Die SKOS hält einen Paradigmenwechsel im Bereich der Sozialhilfe für Jugendliche und junge Erwachsene für erforderlich. Der Grundsatz «Stipendien statt Sozialhilfe» soll in allen Kantonen umgesetzt werden. Die berufliche Qualifikation erweist sich als Schlüssel in der Armutsbekämpfung.

5.3.3 «FORJAD» - Das Pilotprogramm aus dem Kanton Waadt

Das 2006 bis 2009 durchgeführte Projekt FORJAD (formation professionnelle pour jeunes adultes en difficulté) richtete sich an 18 bis 25-jährige Personen ohne Abschluss auf Sekundarstufe II, die von der Sozialhilfe unterstützt werden. Ab 2010 wurden dessen Grundsätze definitiv eingeführt. FORJAD beruht auf einer Zusammenarbeit der Departemente für Soziales, Bildung und Wirtschaft. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer werden während dieses Programms nicht mehr von der Sozialhilfe unterstützt, sondern über den Stipendienfonds des Kantons finanziert. An der oben erwähnten Veranstaltung wurden folgende Erfolgsmerkmale hervorgehoben:

- Knapp 1'500 junge Erwachsene konnten seit 2006 über FORJAD eine Berufsbildung (BB) antreten.
- Die allgemeine Erfolgsquote liegt bei 65% (Weiterführung der Ausbildung oder Lehrabschluss).
- 70% der jungen Erwachsenen in FORJAD verfolgen eine duale Berufsbildung.

- Das Stipendienbudget wurde 2010 um 14 Millionen Franken netto (+42%) und 26 Millionen Franken brutto (+78%) aufgestockt.
- Die Harmonisierung der Stipendien- und SH-Normen wurde mit einer massiven Parlamentsmehrheit angenommen.

Selbstverständlich ist der bildungs- und sozialpolitische Kontext im Kanton Basel-Stadt nur bedingt mit der Waadt vergleichbar. Trotzdem ist der Ansatz interessant, mit Anreizen im Bildungsbereich, die Menschen aus der Sozialhilfe abzulösen.

5.3.4 Ziele strategischer Leitsatz 2

Mit dem kantonalen Engagement zur Nachholbildung werden folgende Ziele verfolgt:

- Ein Pilot-Projekt für Sozialhilfebeziehende zur Nachholbildung durchzuführen und zu evaluieren, um neue Ergebnisse und Erkenntnisse zu erhalten.
- Die **Quote der Nachholbildung** zu erhöhen
- Durch **gezielte Öffentlichkeitsarbeit** die Diskussion zum Bedürfnis und zu den Möglichkeiten der beruflichen Nachholbildung anzuregen und grundlegende Informationen zu vermitteln
- Die **Bereitschaft von Ausbildungslosen**, sich eine Ausbildung und einen Abschluss auf Sekundarstufe II zu erwerben, zu prüfen
- Den Einbezug des Gewerbes, die notwendigen **Ausbildungs-Plätze** zur Verfügung zu stellen, zu erproben.
- Den **Zugang zum Arbeitsmarkt** für Menschen mit fehlender Ausbildung zu erhöhen.

Die unterschiedlichen Meinungen zu den Finanzierungsmöglichkeiten sollten im Rahmen eines Pilotprojektes nicht zu stark gewichtet werden und zu einem späteren Zeitpunkt – je nach Ergebnisse des Piloten – abgeglichen und diskutiert werden.

5.4 Strategischer Leitsatz 3: Senkung der Jugendarbeitslosigkeit ist eine Querschnittsaufgabe und ist in den Regelstrukturen der Departemente implementiert

Der dritte Leitsatz definiert Aufgaben, Organisation und Strukturen der Strategieguppe für die Jahre 2013-2016. Der **Kanton Basel-Stadt nutzt die gute Ausgangslage und passt die Strukturen** zielführend an

5.4.1 Ausgangslage strategischer Leitsatz 3

Im Rahmen des Strategieprozesses hat die Strategieguppe ihre eigene Organisation und Struktur kritisch reflektiert. Dies auch im Kontext der Entwicklung beim Bund im Rahmen der Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ), die beabsichtigt, nebst den Institutionen zur sozialen Sicherung und der Arbeitsmarktintegration (IV und ALV) verstärkt auch die Berufsbildung sowie die Integration von Migrantinnen und Migranten einzubinden. Der Bund ist daran, die institutionellen Schnittstellen auf Bundesebene zu klären und Formen der Kooperationen zu definieren.

Mit der Strategieguppe Jugendarbeitslosigkeit verfügt der Kanton Basel-Stadt seit Jahren über diese Strukturen und Kooperationsformen der Bildungs- und Sozialsysteme. Es hat sich eine Kultur der Zusammenarbeit etabliert. Diese gilt es zu erhalten und als Stärke auszu-

spielen. Nichts desto trotz sind gewisse strukturelle Anpassungen – auf der Grundlage der beiden ersten strategischen Leitsätze – vorzunehmen.

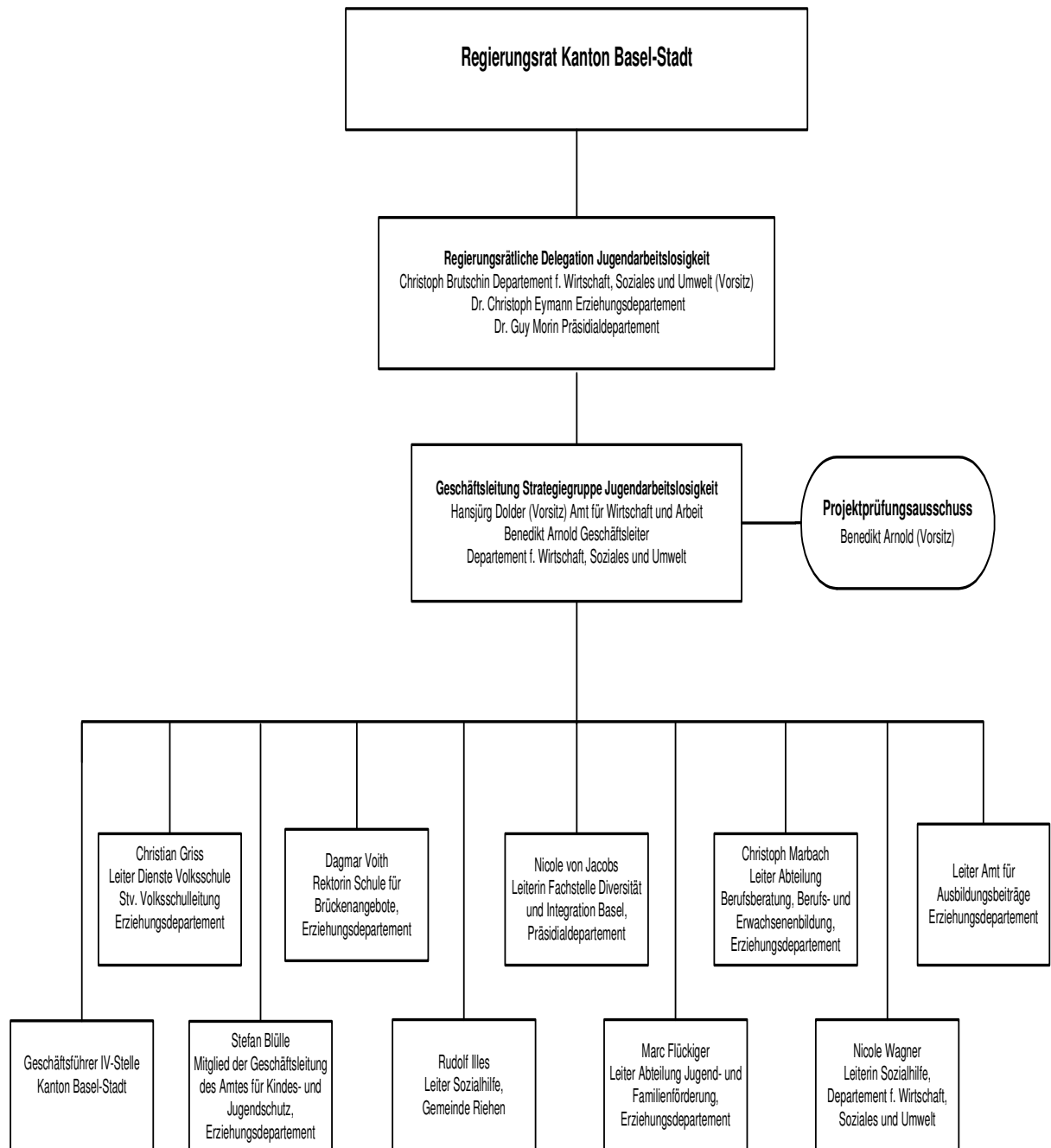
5.4.2 Ziele strategischer Leitsatz 3

Die Anpassung der Strukturen erfolgt gemäss den strategischen Zielen und Prämissen der ersten beiden Leitsätze und beinhaltet im Wesentlichen die folgenden Anpassungen und Ziele:

- **Der Regierungsrat beauftragt** die Strategiegruppe (STJA), die Jugendarbeitslosigkeit auf der Grundlage der strategischen Leitsätze 1-3 zu senken. Die STJA beobachtet die Situation (Monitoring), koordiniert die Massnahmen und leitet bei Bedarf neue Massnahmen ein.
- **Die Regierungsrätliche Delegation Jugendarbeitslosigkeit** bleibt in ihrer jetzigen Zusammensetzung (Vorsteher WSU [Vorsitz], PD und ED) bestehen und steuert die Arbeit der Strategiegruppe auf politischer Ebene.
- **Die Strategiegruppe Jugendarbeitslosigkeit** wird durch die **beiden Führungsverantwortlichen der Invalidenversicherung** und des **Amtes für Ausbildungsbeiträge** ergänzt, um die Umsetzung von Massnahmen an den heiklen Übergängen 1 und 2 sowie der Nachholbildung zu gewährleisten.
- Der **Vorsitz der Strategiegruppe Jugendarbeitslosigkeit** bleibt beim Amt für Wirtschaft und Arbeit. Die bisherige **Funktion der Projektkoordination** wird in die Funktion **einer Geschäftsleitung** umgewandelt und von 40% (jährlich CHF 65`000.-) auf 30% Stellenprozente (jährlich ca. CHF 50`000.-) reduziert. Die verbleibenden Mittel von jährlich CHF 20`000.- werden als Betriebsmittel direkt für die Umsetzung für Planungs- und Consulting-Aufgaben genutzt. Das Budget für die Geschäftsleitung der STJA beläuft sich somit auf CHF 70`000.- jährlich. (CHF 5000.- Kostenindex)
- **Der Projektprüfungsausschuss der Strategiegruppe Jugendarbeitslosigkeit** bleibt in seiner jetzigen Form bestehen und prüft sämtliche Massnahmen und Projekte zum Thema Jugendarbeitslosigkeit, die aus dem Fonds zur Verminderung von Arbeitslosigkeit finanziert werden, auf die strategische Kohärenz.
- Auf kommunikativer Ebene ist der **Brand «Strategiegruppe Jugendarbeitslosigkeit»** zu erhalten, obwohl sich die Zielgruppe mit den geplanten Massnahmen zur Nachholbildung altersmässig nach hinten verschiebt.

5.4.3 Künftiges Organigramm 2013-2016

Die vorgeschlagenen Strukturanpassungen bilden sich im Organigramm 2013-2016 folgendermassen ab:



5.4.4 Finanzen

Dank der finanziellen Unterstützung durch den Fonds zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit konnten in den letzten Jahren zahlreiche Projekte erfolgreich durchgeführt werden. Alle Projekte oder Massnahmen die dem Regierungsrat zur Finanzierung über den Fonds vorgelegt wurden, waren vorgängig durch ihre fachliche Relevanz und strategische Kompatibilität von der Strategiegruppe beziehungsweise dem eingesetzten Projektprüfungsausschuss geprüft worden.

Die Ausgaben zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit betragen jährlich ca. CHF 3 Millionen Franken. Es kann davon ausgegangen werden, dass der Finanzierungsbedarf für neue Projekte nach heutigem Kenntnisstand zur Senkung der Jugendarbeitslosigkeit quantitativ in den nächsten Jahren eher geringer ausfallen wird, da die angestossenen Projekte entweder in die Regelstrukturen überführt oder sistiert wurden und der Kanton grundsätzlich über ein vielfältiges Angebot verfügt.

Über das Volumen der zukünftigen Interventionen kann jetzt aber noch nichts Definitives ausgesagt werden. Neben strukturellen Gründen wird die Jugendarbeitslosigkeit stark vom Konjunkturzyklus geprägt. Aufgrund der Erfahrungen darf aber davon ausgegangen werden, dass sich der Aufwand in den kommenden vier Jahren insgesamt in dem bisherigen Rahmen halten wird.

Im Rahmen der jährlichen Berichterstattung an die Finanzkommission berichtet das AWA regelmässig und detailliert über die laufenden Kosten der Massnahmen und Projekte. Dieses bewährte Vorgehen erlaubt dem Regierungsrat die gewollte antizyklische Ausgabenpolitik. Ungeachtet der Staatsfinanzen können Mittel bedarfsgerecht eingesetzt werden. Die kurzen Entscheidungswege erlauben rasches Handeln, die Finanzierung dringlicher Projekte und nehmen die Dynamik des Themas Jugendarbeitslosigkeit zielführend auf.

6. Fazit

Der Regierungsrat hat die seit 2005 unternommenen grossen Anstrengungen zur Senkung der Jugendarbeitslosigkeit gewürdigt. Die damals eingesetzte interdepartementale Strategiegruppe erstellte einen Katalog mit insgesamt 62 durchzuführenden Massnahmen. Davon wurden 55 umgesetzt. Die Jugendarbeitslosigkeit hat sich bis ins Jahr 2012 deutlich verringert und die Quote der Sozialhilfe beziehenden Jugendlichen wurde deutlich gesenkt. Das Lehrstellenangebot ist im Jahr 2012 auf einem Höchststand.

Der Regierungsrat zieht daher eine positive Bilanz seines grossen Engagements zur Senkung der Jugendarbeitslosigkeit. Allerdings bleibt nicht unerkannt, dass der Übergang von der Schule in die Berufsausbildung heikel bleibt und weiterhin grosser Aufmerksamkeit bedarf. Ebenso wird die Chance, Arbeitslosigkeit weiter zu senken, darin gesehen, die nachträgliche Berufsbildung zu fördern; dies auch für Menschen, die mehr als 25 Jahre alt sind.

Der Regierungsrat hat deshalb beschlossen, in den bestehenden und bewährten Strukturen weiterhin grosse Anstrengungen zur Senkung der Jugendarbeitslosigkeit zu unternehmen.

Er hat daher das Mandat der Strategieguppe Jugendarbeitslosigkeit bis ins Jahr 2016 verlängert mit dem Auftrag, die bestehenden Arbeiten punktuell zu optimieren und dem Regierungsrat Massnahmen zur Förderung der Nachholbildung vorzuschlagen.

Die regierungsrätliche Delegation zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit wird ebenfalls beibehalten. Sie besteht aus den Regierungsräten Christoph Brutschin, Christoph Eymann und dem Regierungspräsidenten Guy Morin.