



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

10.5218.02

WSU/P105218
Basel, 27. Oktober 2010

Regierungsratsbeschluss
vom 26. Oktober 2010

Schriftliche Anfrage Jürg Meyer betreffend zurückhaltende Gewährung von Zulagen in der Sozialhilfe

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage Jürg Meyer dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

„Die Revision der Richtsätze der Sozialhilfe, erlassen im Jahre 2004 von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), enthielt erhebliche Verschlechterungen der Grundbeträge für den Lebensunterhalt. Abgemildert wurde dies durch die neu festgelegten Freibeträge für Erwerbseinkommen und die Integrationszulagen. Der Kanton Basel-Stadt übernahm diese Richtsätze. Ausdrücklich wurde in den kantonalen Unterstützungsrichtlinien, letztmals erneuert auf 1. Juli 2009, zugesichert, dass eine minimale Integrationszulage von 100 Franken pro Monat bekomme, wer trotz ausgewiesener Bereitschaft nicht eine Integrationsleistung erbringen könne. Alleinerziehende Personen bekommen eine Integrationszulage bis zum 3. Geburtstag des jüngsten Kindes. Ist ein weiteres Kind noch nicht schulpflichtig, so wird die Zulage bis zu dessen Eintritt in die Primarschule geleistet. Der Kanton Basel-Landschaft hat höhere Ansätze des Grundbedarfs (Haushalt mit einer Person 1060 Franken pro Monat gegenüber 960 Franken in Basel-Stadt). Dabei übernahm auch Basel-Land im Sinne der SKOS-Richtlinien die Erwerbseinkommensfreibeträge und Integrationszulagen.

Mit Erstaunen muss nun aus dem Armutsbericht Basel-Stadt, herausgegeben im Jahre 2010 von der Christoph Merian Stiftung, entnommen werden, dass im Kanton Basel-Stadt die Einkommensfreibeträge und Integrationszulagen nur mit Zurückhaltung gewährt werden (Seite 197). 60 Prozent der sozialhilfebeziehenden Menschen erhalten keine solchen Aufbesserungen der knappen Grundbeträge. In Bern sind es dagegen 15 Prozent, in Luzern 38 Prozent.

Im Weiteren werden in den baselstädtischen Unterstützungsrichtlinien die Maximalbeträge der anrechenbaren Mietzinse und Krankenkassenprämien knapp bemessen. Hierzu heisst es in Ziff. 10.3.2: „Mietzinskosten, welche die Maximalbeträge überschreiten, sind aus der Pauschale für den Grundbetrag zu bestreiten.“ Dasselbe gilt für Krankenkassenprämien, soweit sie 90 Prozent der kantonalen Durchschnittsprämien überschreiten. Im Weiteren können Leistungskürzungen zur Sanktionierung von Pflichtverletzungen beschlossen werden. Hierzu schrieben Fachleute sozialer Institutionen in Basel unter Federführung von Plusminus, Schuldenberatung am 10. März 2010: „Wir kennen in unserer Praxis kaum noch Sozialhilfebeziehende, die nicht von Verrechnungen und Kürzungen des Grundbetrages betroffen sind.“ Zu diesen Wahrnehmungen stelle ich folgende Fragen:

1. Warum werden in Basel-Stadt Freibeträge und Integrationszulagen wesentlich spärlicher bemessen als beispielsweise in Bern?

2. Zeigt dies nicht auf, dass viele Integrationsprogramme zeitlich zu kurz sind und dass ihnen zu wenig Folgeprogramme nachfolgen? Wie lässt sich vermeiden, dass die Betroffenen nach dem Abschluss befristeter Programme wieder vor dem Nichts stehen?
3. Im Armutsbericht wird weiter festgestellt, dass in wachsendem Masse zahlreiche Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen sowohl auf dem Arbeitsmarkt, als auch bei der Invalidenversicherung chancenlos sind (Seiten 215ff, 228ff, 244ff.). Wie lassen sich in solchen Situationen zusammen mit den betroffenen Menschen neue Zukunftsperspektiven der Verbesserung der Qualifizierungs- und Erwerbschancen erarbeiten?
4. Wie können zeitlich unbefristete Arbeitsprogramme, verknüpft mit Weiterbildung, erarbeitet werden mit der Zielsetzung, die Distanz zum ersten Arbeitsmarkt abzubauen? Wie können die Angebote nachholender Schul- und Berufsbildung für alle Lebensphasen verbessert werden?
5. Wieviele Sozialhilfebeziehende müssen hinnehmen, dass ihre Grundbeträge für den Lebensunterhalt teilweise für Mietzinse und Krankenkassenprämien verwendet werden müssen? Wieviele Beziehende müssen Leistungskürzungen wegen Verletzungen ihrer Pflichten hinnehmen? Wie kann der kostspieligen Verschuldung entgegengewirkt werden, die aus solchen Schmälerungen des Lebensunterhalts hervorgehen?
6. Welche Folgekosten bringt es für die Sozialhilfe, wenn sowohl die Beziehenden als auch ihre Betreuerpersonen durch solche Realitäten überbeansprucht werden?
7. Im Armutsbericht (Seite 97ff) wird darauf hingewiesen, dass prekäre Lebensbedingungen sowohl die seelische, als auch körperliche Gesundheit beeinträchtigen. Dies bringt den Betroffenen zusätzliche Leiden, den staatlichen Institutionen zusätzliche Kosten. Gibt es Bemühungen, solche Folgekosten in ihrer Höhe abzuschätzen?
8. Meines Erachtens können durch eine Anhebung der Grundbeträge für den Lebensunterhalt, eine grosszügigere Handhabung der Zulagen und Freibeträge und eine Anpassung der Maximalbeträge für Mietzinse und Krankenkassenprämien diese Folgekosten vermindert werden, so dass die Gesamtkosten der Sozialhilfe nicht wesentlich höher sein müssen.

Jürg Meyer“

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

Einleitende Bemerkungen

Die Fragen der Schriftlichen Anfrage zielen im Wesentlichen auf die Höhe der Sozialhilfeleistungen, weshalb die Beantwortung zum Anlass genommen werden kann, einige allgemeine Aussagen zum Verhältnis der materiellen Grundsicherung im Gesamtkontext der Armutsbekämpfung voranzustellen.

Die Revision des Unterstützungssystems der Sozialhilfe im Jahr 2004 (Basel hatte schon früher ein Pilotmodell errichtet) hatte zum Ziel, anstelle von fixen Grundbeträgen für alle ein System zu schaffen, welches Eigenleistungen und Mitwirkung der Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler fördert. Der Grundbetrag wurde gesenkt und der Automatismus auf Zulagen abgeschafft. Dafür wurde ein Einkommensfreibetrag eingeführt, damit Erwerbsarbeit sich lohnt, und es wurden weitere Zulagen geschaffen, die an bestimmte Voraussetzungen gebunden sind.

Der Regierungsrat beurteilt diese Differenzierung als richtig und sogar als noch ausbaufähig. Armutsbekämpfung soll nicht allein auf die Aspekte der materiellen Grundversorgung (Höhe der Grundbeträge und Zulagen) beschränkt werden, sondern Systemzusammenhänge be-

rücksichtigen. Denn die Sozialhilfe ist letztlich immer die letzte Station von gescheiterten Abläufen in vorgelagerten Systemen, seien dies Wirtschaft und Arbeitsmarkt, das Bildungssystem oder die tragenden sozialen Beziehungen und Familien. Wirksame Armutsbekämpfung muss dort ansetzen, wo die Ursachen sind, und nicht in der Symptombekämpfung. In diesem Sinn hat der Regierungsrat bei der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit Massnahmen eingeleitet wie: Früherfassung und Frühförderung im Vorschulbereich, die Reform des Bildungswesens, die Erfassung von Schulabgängerinnen und -abgänger ohne Anschlusslösung, die Bemühungen zur Integration in Arbeit usw.

Die Forderung nach einer Erhöhung der Grundbeträge und grosszügigeren Ausrichtung von Zulagen ist aus individueller Sicht der Betroffenen nachvollziehbar. Sie löst aber die Armutsproblematik nicht, sondern ist im Gegenteil sogar geeignet, bestehende Schwellenproblematiken zu verschärfen. Je höher die materielle Hilfe bemessen ist, desto geringer ist der Anreiz, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, umso mehr als der Sozialhilfebezug im Vergleich zum Status anderer Bevölkerungsschichten, welche nur leicht über der Armutsgrenze stehen, Vorteile bringt: Die Gesundheitskosten werden im Rahmen der Richtlinien vollständig übernommen, Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler müssen sich nicht um Selbstbehalte Sorgen machen, ebenso wenig um Mietnebenkosten.

Die Sozialhilfe Basel-Stadt verfolgt eine Strategie der aktivierenden Sozialhilfe. Integrierter Bestandteil davon ist, dass Sozialhilfebeziehende ermutigt, befähigt und wenn nötig auch veranlasst werden, eigene Ressourcen zu mobilisieren. Im Vergleich zu anderen Kantonen stehen für Sozialhilfebeziehende in Basel-Stadt sehr gute Möglichkeiten zur beruflichen Integration zur Verfügung. Für soziale Integration will die Sozialhilfe Einsatzmöglichkeiten und Aufgabenstellungen im Rahmen des Programms "Stadthelfer" aufrechterhalten und auch weiter ausbauen. Geplant ist die Schaffung von Arbeitsplätzen für Langzeitarbeitslose ohne Chancen auf Integration in den Ersten Arbeitsmarkt. Die Zusammenarbeit mit der Arbeitslosen- und Invalidenversicherung soll weitere entscheidende Impulse erhalten. Der Regierungsrat sieht in diesen Massnahmen nachhaltigere Beiträge zur Armutsbekämpfung als in einer Erhöhung der finanziellen Sozialhilfeleistungen.

Zu den einzelnen Fragen:

Frage 1: Warum werden in Basel-Stadt Freibeträge und Integrationszulagen wesentlich spärlicher bemessen als beispielsweise in Bern?

Freibeträge stehen in direkter Abhängigkeit zu erzieltm Erwerbseinkommen. Es besteht ein Rechtsanspruch darauf, somit kann die Sozialhilfe hier gar kein Ermessen ausüben. Je mehr Arbeitseinkommen erzielt wird, desto höher fällt auch die Gesamtsumme der Freibeträge aus. In Basel-Stadt können in Abhängigkeit zum erzielten Arbeitseinkommen Freibeträge zwischen CHF 150 bis 400 gewährt werden.

Bei den Integrationszulagen werden die vom Interpellanten zitierten Bestimmungen angewendet. Die neuen SKOS-Richtlinien haben zum Ziel, eigene Initiative und Leistungen von Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügern stärker zu honorieren, indem die Beträge je nach

Mitwirkung und Gegenleistung gewährt werden. Es bestand nicht die Absicht, als Folge der gekürzten Grundbeträge nun generell Zulagen zu gewähren.

Frage 2: Zeigt dies nicht auf, dass viele Integrationsprogramme zeitlich zu kurz sind und dass ihnen zu wenige Folgeprogramme nachfolgen? Wie lässt sich vermeiden, dass die Betroffenen nach dem Abschluss befristeter Programme wieder vor dem Nichts stehen?

Dass die Betroffenen nach dem Abschluss von Integrationsprogrammen keinen Anschluss im Ersten Arbeitsmarkt finden, ist eine Problematik, die im Wandel des Arbeitsmarktes und in den gestiegenen Anforderungen an Stelleninhaberinnen und -inhaber begründet ist. Es ist nicht sinnvoll, weitere teure Folgeprogramme zu generieren, wenn keine realistischen Chancen auf Integration in den Arbeitsmarkt mehr bestehen.

Aus diesem Grund hat der Regierungsrat im Juni 2010 beschlossen, ein Programm zur Förderung von Arbeitsplätzen ausserhalb des ersten Arbeitsmarktes zu starten. Kurz zusammengefasst sieht das „Lohnmodell iJob“ vor, dass Beschäftigungsplätze im zweiten Arbeitsmarkt (welche keine bestehenden Arbeitsplätze konkurrenzieren dürfen) durch verschiedene Organisationen für Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger angeboten werden. Die Sozialhilfe übernimmt die Bruttolohnkosten. Die Stundenansätze entsprechen den beschränkten Einsatzmöglichkeiten der Bezügerinnen und Bezüger. Im Jahr 2011 werden mit der Dock Gruppe hundert solcher Arbeitsplätze aufgebaut, daneben sind auch bestehende Organisationen in Basel eingeladen, mit dem Lohnmodell iJob Arbeitsplätze zu schaffen.

Nach wie vor Priorität hat aber die Integration in den ersten Arbeitsmarkt, insbesondere für jüngere Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger. Die Sozialhilfe und das Arbeitsintegrationszentrum AIZ arbeiten dafür auch weiterhin eng mit verschiedenen Organisationen in Basel zusammen.

Frage 3: Im Armutsbericht wird weiter festgestellt, dass in wachsender Masse zahlreiche Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen sowohl auf dem Arbeitsmarkt, als auch bei der Invalidenversicherung chancenlos sind (Seiten 215ff, 228ff, 244ff.). Wie lassen sich in solchen Situationen zusammen mit den betroffenen Menschen neue Zukunftsperspektiven der Verbesserung der Qualifizierungs- und Erwerbschancen erarbeiten?

Wie unter Antwort 2 ausgeführt soll mit einem Programm zur Schaffung von Arbeitsplätzen ausserhalb des ersten Arbeitsmarktes diesem Problem begegnet werden. Auch wird von den bisherigen Revisionen und Reformbestrebungen der Invalidenversicherung erwartet, dass gesundheitliche Problemlagen früher erkannt und daraus abgeleitet die Reintegrationschancen verbessert werden.

Frage 4: Wie können zeitlich unbefristete Arbeitsprogramme, verknüpft mit Weiterbildung, erarbeitet werden mit der Zielsetzung, die Distanz zum ersten Arbeitsmarkt abzubauen? Wie

können die Angebote nachholender Schul- und Berufsbildung für alle Lebensphasen verbessert werden?

Auch hier wird auf Antwort 2 mit den Ausführungen betreffend Strategie zur Schaffung von Arbeitsplätzen ausserhalb des ersten Arbeitsmarktes verwiesen. Allerdings können diese nicht beliebig mit Weiterbildung verbunden werden, wenn dafür kein wirklicher Bedarf seitens der Betroffenen und kein Nutzen im Hinblick auf die Arbeitsmarktintegration absehbar sind. Bereits heute bestehen für dafür geeignete Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler (Grundschulbildung, persönliche Kompetenzen) gute Angebote von beruflichen Qualifikationsprogrammen.

Frage 5: Wie viele Sozialhilfebeziehende müssen hinnehmen, dass ihre Grundbeträge für den Lebensunterhalt teilweise für Mietzinse und Krankenkassenprämien verwendet werden müssen? Wie viele Beziehende müssen Leistungskürzungen wegen Verletzungen ihrer Pflichten hinnehmen? Wie kann der kostspieligen Verschuldung entgegengewirkt werden, die aus solchen Schmälerungen des Lebensunterhalts hervorgehen?

In Bezug auf die erste Teilfrage gibt es keine Erhebungen. Bezüglich der Mietzinse kann darauf hingewiesen werden, dass die Sozialhilfe in der Stadt Basel im Jahr 2009 719 Mietkostenverfügungen (2008: 618; 2007: 747) erliess, d.h. in diesen Fällen stellte die Sozialhilfe einen Mietzins fest, der die Grenzwerte gemäss den kantonalen Unterstützungsrichtlinien (URL) überschritt. Diese Zahl sagt jedoch nichts darüber aus, wie viele Personen schlussendlich den den Grenzwert übersteigenden Teil mit dem Grundbedarf finanzieren. Denn es ist davon auszugehen, dass einige Personen in eine neue Wohnung umziehen (die Sozialhilfe übernimmt zu Unterstützungsbeginn in der Regel auch den effektiven Mietzins bis zum nächstmöglichen Kündigungstermin). Ausserdem verbleiben nicht alle von solchen Kürzungsverfügungen betroffenen Personen dauerhaft in der Sozialhilfe.

Im Jahr 2009 wurden 300 Leistungskürzungen verfügt (2008: 275; 2007: 363). Daraus kann aber nicht geschlossen werden, dass eine gleich hohe Anzahl Personen betroffen war. Denn es kommt immer wieder vor, dass bei fortgesetzter ungenügender oder fehlender Mitwirkung die Sozialhilfe nicht umhin kommt, bei einer Person mehrere Kürzungen nacheinander zu verfügen. Es darf davon ausgegangen werden, dass durch Leistungskürzungen, die im Übrigen zeitlich begrenzt sind und nicht mehr wie 15 Prozent des Grundbedarfs betragen, keine Verschuldungsspirale ausgelöst wird. Die Grenze von 15 Prozent des Grundbedarfs gilt auch für allfällig zu verrechnende Rückzahlungsraten von Rückerstattungsforderungen der Sozialhilfe gegenüber Klientinnen und Klienten z.B. wegen unrechtmässigen Bezugs. Die 15 Prozent gelten selbst dann, wenn gleichzeitig eine Rückforderung und eine Kürzung zu vollstrecken sind.

Die Sozialhilfe macht in den Beratungsgesprächen darauf aufmerksam, wenn die Kosten für Wohnen und Krankenversicherung über den Grenzwerten liegt und hilft den Betroffenen, günstigere Lösung zu finden. Bei zu hohen Mietzinsen hat die unterstützte Person die Möglichkeit, durch einen - von der Sozialhilfe im Rahmen der URL finanzierten - Umzug die Kosten zu senken. Die Sozialhilfe erleichtert die Wohnungssuche mit der Bestätigung der Über-

nahme des Mietgrenzwertes oder - bei schwierigeren Verhältnissen - durch Vermittlung von Unterstützung bei der Wohnungssuche. Sie ermöglicht auch durch Übernahme von Anteilscheinen den Bezug einer häufig günstigeren Genossenschaftswohnung. Für allfällige Mietkautionen kann sich die unterstützte Person an diverse Institutionen richten.

Die Kosten der Krankenversicherungsprämien kann die unterstützte Person insbesondere durch die Wahl eines anderen Versicherungsmodells oder den Wechsel der Krankenversicherung senken. Die Sozialhilfe leistet für eine erwachsene Person an die obligatorische Grundversicherung derzeit den Betrag von maximal CHF 407.70 (90 Prozent der kantonalen Durchschnittsprämie). Mit diesem Beitrag kann ein ausreichender Versicherungsschutz finanziert werden.

Nicht mit dem Bezug von Unterstützungsleistungen zu vereinbaren ist, dass eine unterstützte Person sich zur Deckung der überhöhten Kosten verschuldet. Vielmehr hat sie auch allfällige Drittmittel für die Deckung ihres Grundbedarfs, der Mietkosten und der Krankenversicherungsprämien einzusetzen. Nach Erfahrung der Sozialhilfe ist es aber bei sparsamer Lebensführung sogar möglich, Fixkosten bis zu einem gewissen Betrag aus dem Grundbedarf zu decken. Wie aber dargelegt, stehen der unterstützten Person - wie auch anderen Personen in engen finanziellen Verhältnissen - ausreichend Möglichkeiten offen, die Fixkosten nachhaltig zu senken.

Frage 6: Welche Folgekosten bringt es für die Sozialhilfe, wenn sowohl die Beziehenden als auch ihre Betreuerpersonen durch solche Realitäten überbeansprucht werden?

Die Ansätze für den Grundbedarf sind wissenschaftlich erhoben und orientieren sich am Verbrauchsverhalten bzw. Existenzminimum der einkommensschwächsten 10 Prozent der Schweizer Haushalte. Die Sozialhilfe kann in diesem Sinn nur eine beschränkte materielle Hilfe leisten und nicht Ungleichheiten korrigieren, welche sich aus arbeitsmarktlichen, demographischen und gesellschaftlichen Unterschieden ergeben. Es wäre falsch, die Sozialhilfensätze generell anzuheben, weil damit falsche Signale im Hinblick auf die Arbeitsintegration gesetzt werden. Wie oben dargelegt können zudem allfällige Einschränkungen des Grundbedarfs behoben werden. Die Sozialhilfe berät und unterstützt die Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger in solchen Bestrebungen.

Frage 7: Im Armutsbericht (Seite 97ff) wird darauf hingewiesen, dass prekäre Lebensbedingungen sowohl die seelische, als auch körperliche Gesundheit beeinträchtigen. Dies bringt den Betroffenen zusätzliche Leiden, den staatlichen Institutionen zusätzliche Kosten. Gibt es Bemühungen, solche Folgekosten in ihrer Höhe abzuschätzen?

Die Zusammenhänge zwischen Armut und Gesundheitszustände sind notorisch, wobei Ursache und Wirkung in einem wechselseitigen Zusammenhang stehen: Armut kann Krankheiten fördern und umgekehrt. Daraus kann aber nicht kausal abgeleitet werden, dass prekäre Lebensverhältnisse in jedem Fall krank machen und dass Menschen krank werden, weil die staatliche Sozialhilfeunterstützung zu gering bemessen ist. Es würde den Rahmen des Sozi-


alhilfesystems bei Weitem sprengen, wenn die Unterstützungsansätze unter diesen Gesichtspunkten gemessen würden.

Hingegen ist es richtig, wenn im Einzelfall der Sozialhilfe das Thema Gesundheit erfasst wird. Dieser Herausforderung stellt sich die Sozialhilfe, indem sie im Rahmen ihrer Möglichkeiten gesundheitliche Problemlagen in die Beratungsgespräche einbezieht und mit den handelnden Ärztinnen und Ärzten den Kontakt sucht.

Frage 8: Meines Erachtens können durch eine Anhebung der Grundbeträge für den Lebensunterhalt, eine grosszügigere Handhabung der Zulagen und Freibeträge und eine Anpassung der Maximalbeträge für Mietzinse und Krankenkassenprämien diese Folgekosten vermindert werden, so dass die Gesamtkosten der Sozialhilfe nicht wesentlich höher sein müssen.

Der Regierungsrat bezweifelt, ob mit den Vorschlägen des Anfragenden die individuellen Probleme nachhaltig gelöst werden können und zieht somit nicht in Betracht, Massnahmen in dieser Richtung zu treffen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin