



An den Grossen Rat

14.5539.02

WSU/P145539

Basel, 3. Dezember 2014

Regierungsratsbeschluss vom 2. Dezember 2014

Interpellation Nr. 102 von Jürg Meyer betreffend „Chancen und Gefahren der Arbeitsintegration“

(Eingereicht vor der Grossratssitzung vom 12.11.2014)

Die praxisnahe duale schweizerische Berufsbildung wird heute oft als ein "Königsweg" vorgestellt. Denn die Kombination von konkreten Ausbildungszielen, Ausbildung und praktischer Arbeit zur Erprobung des Gelernten bringt besondere Chancen. Ähnliche Chancen müssten auch in den arbeitsmarktlichen Massnahmen zur Wiedereingliederung von Menschen, die aus dem Arbeitsmarkt hinausgeworfen wurden, bestehen. Zu berücksichtigen bleibt dabei, dass viele Berufe im Zuge der beschleunigten technologischen Entwicklung dahinfallen oder mit veränderten Anforderungen fortbestehen.

Wie unter anderem von Betroffenen, teilweise auch kürzlich in den Medien, zum Ausdruck gebracht wird, werden bei der Ausgestaltung und Durchführung der Integrationsprogramme trotz positiver Ansätze diese Chancen noch zu wenig genutzt. Die Betroffenen könnten Inhalt und Ziele der Arbeitsintegration zu wenig mitbestimmen, wird eingewendet. Deren Fähigkeiten würden zu wenig wahrgenommen. Zu oft läge das Hauptgewicht der Integrationsarbeit auf der blossen Tagesstruktur. Haltungen des Widerspruchs würden zu leichthin mit Sanktionen belegt. Damit könnten die Arbeitsprogramme den Charakter von Zwangsarbeit erhalten. Für die geleistete Arbeit müssten vor allem bei lange dauernder Arbeitslosigkeit die Verdiensteile der Betroffenen in der Sozialhilfe verbessert werden. Die Freibeträge für Erwerbseinkommen von maximal 400 Franken pro Monat gemäss Unterstützungsrichtlinien müssten erhöht werden.

Führt die Arbeitsintegration in normalerweise gemeinnützig strukturierten Institutionen nicht zum Erfolg, so folgt heute immer mehr die zeitlich nicht befristete Arbeit in einer Sozialfirma, unter anderem in der Dock Gruppe AG. Da werden vor allem Arbeiten ausgeführt, die sonst niemand verrichten will. In der Website der Dock Gruppe ist von einem durchschnittlichen Bruttolohn von 14 Franken pro gearbeitete Stunde die Rede. Arbeitnehmende verpflichten sich zu einem festen Pensum, beispielsweise 50 Prozent, sind aber nur auf Abruf im Einsatz und werden nur dafür bezahlt. Es sollte auf der Einhaltung der zwingenden arbeitsrechtlichen Vorschriften bestanden werden. Zu leichthin wird im weiteren beim Einsatz in Dock Gruppe AG angenommen, dass alle beruflichen Weiterbildungs- und Integrationsmöglichkeiten ausgeschöpft sind. Die Dock-Gruppe AG bezeichnet sich als "unternehmerisch geführte" Sozialfirma. Wenn schon die Löhne der eingestellten Arbeitslosen aus öffentlichen Mitteln stammen, sollten auch Jahresberichte und Jahresrechnungen öffentlich zugänglich gemacht werden. Damit könnte die Transparenz der Einkünfte der Sozialfirmen verbessert werden.

Im Sinne dieser Ausführungen stelle ich folgende Fragen:

1. Hansjörg Dolder, Leiter des Amtes für Wirtschaft und Arbeit, erklärte in einem Interview mit Aaron Agnolazza und Nina Jecker in der Basler Zeitung vom 4. Oktober 2014: "Generell lässt sich sagen, dass die Erfolgsquote von arbeitsmarktlichen Massnahmen im

Schnitt 15 bis 60 Prozent beträgt." Warum gibt es diese grosse Bandbreite? Welche Programme zeichnen sich durch relativ hohe Erfolgsquoten aus?

2. Wie kann die Bereitschaft der Arbeitgebenden verbessert werden, Arbeitslose einzustellen? Wie lässt sich damit die Erfolgsquote verbessern?
3. Sollte nicht trotz der Fortschritte der vergangenen Jahre noch mehr Gewicht auf nachholende Schul- und Berufsbildung mit anerkannten Abschlüssen gelegt werden? Sollte nicht weiterhin in vermehrtem Masse der Abschluss von Berufslehre und Berufsattest angestrebt werden?
4. Wie lässt sich die Mitbestimmung der Betroffenen in den Standortbestimmungen und der Wahl der Integrationsprogramme erweitern? Welchen Spielraum gibt es für genossenschaftlich strukturierte Programme der gemeinsamen Selbsthilfe?
5. Immer wieder kann es zu Differenzen zwischen den zuständigen Sachbearbeitenden und den Betroffenen kommen. Wie kann erreicht werden, dass die Probleme ausdiskutiert und weniger Sanktionen verfügt werden?
6. Muss es nicht auch bei langer Arbeitslosigkeit im Rahmen der Arbeit in Sozialfirmen Handlungsspielräume für nachholende Schul- und Berufsbildung geben?
7. Sollten nicht vor allem bei lange dauernder Arbeitslosigkeit die Erwerbseinkommensfreibeträge in der Sozialhilfe, unter anderem zur Stärkung der Motivation, verbessert werden? Sollten nicht auch die Möglichkeiten verbessert werden, durch den Einsatz in einer Sozialfirma die Sozialhilfe abzulösen?
8. Wie werden die Arbeitsverträge der Sozialfirmen auf ihre Vereinbarkeit mit zwingenden Vorschriften des Arbeitsrechts überprüft? Sollten die vorgesehenen Arbeitszeiten nicht auch für die Sozialfirmen als Arbeitgebende verbindlich sein?
9. Wie kann die Transparenz der "unternehmerisch geführten" Sozialfirmen verbessert werden? Könnten deren Jahresberichte und Jahresrechnungen nicht als Anhänge zu den Berichten von Sozialhilfe und Amt für Wirtschaft und Arbeit publiziert werden?
10. Wie lässt sich vermeiden, dass das Arbeitsprogramm Passage von einem Monat unmittelbar vor Beginn des Sozialhilfebezugs die dringende Standortbestimmung und die Erarbeitung von Zukunftsperspektiven verzögert? Sollte in diesem Programm nicht über blosser Tagesstruktur mit relativ einfachen Arbeiten hinaus in vermehrtem Masse weiterbildende Arbeiten in der mutmasslichen zukünftigen Berufsorientierung angeboten werden?

Wir beantworten diese Interpellation wie folgt:

1. Einleitende Bemerkungen

Der Regierungsrat ist der Meinung, dass Integrationsmassnahmen für arbeitslose Menschen gute Mittel sind, Arbeitslosigkeit mittelfristig zu senken, indem Integrationen in den ersten Arbeitsmarkt dauerhafter werden oder überhaupt ermöglicht werden; Im Falle von Personen, welche von der Sozialhilfe unterstützt werden, kann auch eine soziale Integration das Hauptziel der Bemühungen sein.

Die Verwaltung von Basel-Stadt betreibt dafür auch einen erheblichen Aufwand und es werden namhafte Mittel der Arbeitslosenversicherung, des Fonds zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und des Budgets der Sozialhilfe dafür eingesetzt.

Alle Qualifikations- und Beschäftigungsmassnahmen sind dann am erfolgreichsten, wenn die betroffene Person auch vom Nutzen dieser Unterstützung überzeugt ist und auch daran teilnehmen will. Dementsprechend werden diese in den Entscheidungsprozess einbezogen mit dem Resultat, dass die allermeisten Personen auch freiwillig und motiviert die Integrationsmassnahme besuchen.

Der Regierungsrat nutzt die Gelegenheit, einen hier offensichtlich entstandenen Irrtum zu korrigieren: Bei Dock werden nicht Arbeiten ausgeführt, die sonst niemand verrichten will. Vielmehr hat Dock für die Beschäftigten Arbeit gesucht und besorgt, welche die schweizerische Wirtschaft

nicht konkurrenzieren. Man hat somit nicht Menschen für unbeliebte Arbeit gesucht, sondern für arbeitslose Menschen geeignete Arbeit. Ausserdem ist das Ziel von Dock Basel-Stadt nicht das Training oder die Erlangung beruflicher Qualifikationen zur Integration in den ersten Arbeitsmarkt wie das in sonstigen Niederlassungen der Firma Dock und auch in anderen Sozialfirmen der Fall ist. Dock Basel-Stadt ist eine der Institutionen, die soziale Integration ermöglichen soll. Es werden Personen aus der Sozialhilfe motiviert teilzunehmen, die aufgrund ihres Alters und ihrer Qualifikationen kaum mehr eine Chance auf Ablösung haben. Die Teilnahme ist freiwillig und wird deshalb bei einem Abbruch auch nicht sanktioniert. Dock gibt älteren Menschen in der Sozialhilfe eine Tagesstruktur, schafft soziale Kontakte und ermöglicht Erfolgserlebnisse bei der Ausübung einer Tätigkeit.

2. Beantwortung der einzelnen Fragen

Frage 1: Hansjörg Dolder, Leiter des Amtes für Wirtschaft und Arbeit, erklärte in einem Interview mit Aaron Agnolazza und Nina Jecker in der Basler Zeitung vom 4. Oktober 2014: "Generell lässt sich sagen, dass die Erfolgsquote von arbeitsmarktlichen Massnahmen im Schnitt 15 bis 60 Prozent beträgt." Warum gibt es diese grosse Bandbreite? Welche Programme zeichnen sich durch relativ hohe Erfolgsquoten aus?

Als Erfolg gilt, wenn eine Person eine Anstellung im ersten Arbeitsmarkt gefunden hat. Die Erfolgsquote der einzelnen Massnahmen hängt von mehreren Faktoren ab, so insbesondere von der Qualifikation und der Persönlichkeit der betroffenen Person, den Zielen der Massnahme und der Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes. Beispielsweise wird ein Beschäftigungsprogramm, an welchem mehrheitlich unqualifizierte Personen, welche schon lange arbeitslos sind, teilnehmen, eine eher geringe Erfolgsquote ausweisen. Hingegen hat ein Coachingprogramm, welches auf gut qualifizierte Arbeitslose spezialisiert ist, eine viel höhere Erfolgsquote.

Frage 2: Wie kann die Bereitschaft der Arbeitgebenden verbessert werden, Arbeitslose einzustellen? Wie lässt sich damit die Erfolgsquote verbessern?

Dazu können und werden verschiedene Mittel und Methoden eingesetzt. An erster Stelle steht sicher der Eindruck, welcher die zu vermittelnde Person bei den Arbeitgebenden macht. Dann ist ebenfalls ein persönlicher und glaubwürdiger Kontakt zwischen der vermittelnden Person und Arbeitgebenden von Nutzen. Schnuppertage, kurze Praktika's, Temporäreinsätze und Einarbeitungszuschüsse der Arbeitslosenversicherung sind weitere Mittel, um die Vermittlungschancen und damit auch die Erfolgsquoten zu erhöhen.

Frage 3: Sollte nicht trotz der Fortschritte der vergangenen Jahre noch mehr Gewicht auf nachholende Schul- und Berufsbildung mit anerkannten Abschlüssen gelegt werden? Sollte nicht weiterhin in vermehrtem Masse der Abschluss von Berufslehre und Berufsattest angestrebt werden?

Der Regierungsrat teilt in diesem Punkt die Meinung des Interpellanten. Eine Person mit einem Berufsabschluss oder einer noch höheren Ausbildung wird viel weniger häufig arbeitslos als eine Person ohne Ausbildung. Dementsprechend gross sind die Bemühungen in Basel-Stadt, dass möglichst alle Jugendlichen nach dem Abschluss der Schule zumindest eine Berufsausbildung machen. Für bereits nicht mehr ganz junge Stellensuchende hat der Regierungsrat vor rund einem Jahr ein Pilotprojekt für Nachholbildungen beschlossen. In diesem Pilotprojekt können sozialhilfeabhängige Menschen ohne Berufsabschluss einen eidgenössischen Fähigkeitsausweis oder ein Attest nachholen. Die ersten Teilnehmenden haben Ihre Ausbildung letzten August aufgenommen, weitere werden im August 2015 folgen.

Frage 4: Wie lässt sich die Mitbestimmung der Betroffenen in den Standortbestimmungen und der Wahl der Integrationsprogramme erweitern? Welchen Spielraum gibt es für genossenschaftlich strukturierte Programme der gemeinsamen Selbsthilfe?

Bei Standortbestimmungen steht die betroffene Person im Mittelpunkt und bestimmt entscheidend mit. Sowohl die Resultate einer Standortbestimmung als auch die sich daraus allenfalls ergebenden Integrationsmassnahmen werden mit der betroffenen Person besprochen; dadurch ist die Mitbestimmung gewahrt. Selbstverständlich sind auch Einsätze in Programmen „der gemeinsamen Selbsthilfe“ möglich, sofern mit einer solchen Institution, bzw. Genossenschaft eine Leistungsvereinbarung besteht.

Frage 5: Immer wieder kann es zu Differenzen zwischen den zuständigen Sachbearbeitenden und den Betroffenen kommen. Wie kann erreicht werden, dass die Probleme ausdiskutiert und weniger Sanktionen verfügt werden?

Unterschiedliche Beurteilungen und daraus Differenzen kann es durchaus geben. Diese werden in aller Regel von den Sachbearbeitenden der Ämter gegenüber den betroffenen Personen offen gelegt. Wird vom Arbeitslosenversicherungsgesetz oder vom Sozialhilfegesetz gar eine Sanktion verlangt, so ist den Betroffenen das rechtliche Gehör gemäss den gesetzlichen Bestimmungen zu gewähren. Es ist aber nicht möglich und auch nicht zulässig, dass ein Sachverhalt, welcher eine gesetzlich vorgeschriebene Sanktion verlangt, „aus- oder gar wegdiskutiert“ wird, damit keine Sanktion vorgenommen würde.

Frage 6: Muss es nicht auch bei langer Arbeitslosigkeit im Rahmen der Arbeit in Sozialfirmen Handlungsspielräume für nachholende Schul- und Berufsbildung geben?

Sollte das in Antwort 3 genannte Pilotprojekt zur Nachholbildung erfolgreich verlaufen und in ein Regelangebot überführt werden, so kann eine Nachholbildung eine Alternative zur Arbeit in einer Sozialfirma sein. Ob eine Nachholbildung auch in einer Sozialfirma absolviert werden kann, müsste noch geprüft und mit den entsprechenden Firmen besprochen werden. Eine entsprechende Ausweitung der Leistungsvereinbarung mit diesen Firmen wäre nicht à priori auszuschliessen.

Frage 7: Sollten nicht vor allem bei lange dauernder Arbeitslosigkeit die Erwerbseinkommensfreibeträge in der Sozialhilfe, unter anderem zur Stärkung der Motivation, verbessert werden? Sollten nicht auch die Möglichkeiten verbessert werden, durch den Einsatz in einer Sozialfirma die Sozialhilfe abzulösen?

Die maximale Höhe des Einkommensfreibetrages in der Sozialhilfe liegt bei CHF 400. Dieser Betrag soll einen Anreiz schaffen für arbeitstätige Personen in der Sozialhilfe. Gleichzeitig soll er diese aber nicht bevorteilen gegenüber Personen, die ohne Unterstützung der Sozialhilfe knapp über dem Existenzminimum leben.

Die Höhe des maximalen Einkommensfreibetrages ist zudem abgestimmt auf die harmonisierten Sozialleistungen in Basel-Stadt. Wird der Betrag erhöht, besteht die Schwierigkeit, dass bei einer Ablösung von der Sozialhilfe, der sogenannte Schwelleneffekt grösser wird und somit mit einer spürbaren Einkommenseinbusse gerechnet werden muss. Erst wenn deutlich mehr verdient wird, hat ein Haushalt Ende Monat wieder gleich viel Geld zur Verfügung wie mit Unterstützung der Sozialhilfe. Dies kann die Motivation zur Ablösung von der Sozialhilfe mindern und zielt damit an der Idee des Einkommensfreibetrages vorbei.

Frage 8: Wie werden die Arbeitsverträge der Sozialfirmen auf ihre Vereinbarkeit mit zwingenden Vorschriften des Arbeitsrechts überprüft? Sollten die vorgesehenen Arbeitszeiten nicht auch für die Sozialfirmen als Arbeitgebende verbindlich sein?

Zwingendes Arbeitsrecht gilt selbstverständlich auch für Sozialfirmen. Welcher Sachverhalt hier tatsächlich vorliegt und ob dieser eine Verletzung von Arbeitsrecht darstellt, lässt sich aus den Ausführungen des Interpellanten nicht eindeutig beurteilen.

Dem Regierungsrat und der Verwaltung ist es aber ein Anliegen, dass auch Sozialfirmen – und somit Subventionsnehmer - die Gesetze einhalten. Daher gehen die hier zuständigen Ämter Sozialhilfe und Amt für Wirtschaft und Arbeit den vorhandenen Hinweisen gerne nach. Der Regierungsrat bittet den Interpellanten, sich für weitere Informationen und Hinweise an eines der genannten Ämter zu wenden.

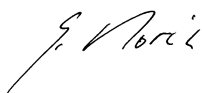
Frage 9: Wie kann die Transparenz der "unternehmerisch geführten" Sozialfirmen verbessert werden? Könnten deren Jahresberichte und Jahresrechnungen nicht als Anhänge zu den Berichten von Sozialhilfe und Amt für Wirtschaft und Arbeit publiziert werden?

Die zuständigen Ämter schliessen auch mit den „unternehmerisch geführten“ Sozialfirmen Leistungsvereinbarungen ab. Darin ist jeweils auch geregelt, worüber die Sozialfirma Rechenschaft ablegen muss und was eingesehen werden kann. Die verantwortlichen Ämter können damit überprüfen, ob die Leistungsvereinbarungen eingehalten sind. Bezüglich der Firma Dock kann bestätigt werden, dass die dafür notwendige Transparenz vorhanden ist. Eine wie hier gewünschte Veröffentlichung von Jahresberichten und Jahresrechnungen ist in den Leistungsvereinbarungen nicht vorgesehen. Dies zu verlangen, wäre auch nicht üblich und kaum zweckdienlich. Nicht einmal das kantonale Staatsbeitragsgesetz verlangt von Subventionsnehmern eine solche Offenlegung.

Frage 10: Wie lässt sich vermeiden, dass das Arbeitsprogramm Passage von einem Monat unmittelbar vor Beginn des Sozialhilfebezugs die dringende Standortbestimmung und die Erarbeitung von Zukunftsperspektiven verzögert? Sollte in diesem Programm nicht über blosser Tagesstruktur mit relativ einfachen Arbeiten hinaus in vermehrter Masse weiterbildende Arbeiten in der mutmasslichen zukünftigen Berufsorientierung angeboten werden?

Das Projekt Passage verzögert eine allenfalls notwendige Standortbestimmung nicht. Bei Personen, die sich bei der Sozialhilfe anmelden, wird aufgrund einer Kurzanalyse der persönlichen Situation eine erste Einschätzung vorgenommen, ob eine schnelle Ablösung in der Ersten Arbeitsmarkt realistisch ist. Dies abzuschätzen kann aber schwierig sein, gerade wenn jemand schon lange Zeit arbeitslos ist. Mit dem Einsatz in Passage werden erste Erkenntnisse zu beruflichen und persönlichen Neigungen und Fähigkeiten gewonnen und in einem Bericht zusammengefasst, welcher dann wiederum Teil einer möglichen Standortbestimmung ist. Dies beschleunigt den anschliessenden Integrations- und/oder Qualifikationsprozess im Arbeitsintegrationszentrum AIZ.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin