Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt des Kantons Basel-Stadt

Sozialhilfe

SOZIALHILFE

JAHRBUCH 2010

INHALTSVERZEICHNIS

5 Das neue Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt – Nachhaltigkeit als Leitschnur
Regierungsrat Christoph Brutschin

8 Jahr zur Überwindung der Armut
Prof. Dr. iur. Walter Schmid

14 Entwicklung in der Sozialhilfe: überraschende Fallabnahme
Jacqueline Lätsch

18 Datenschutz – Grundrechtsschutz
Dr. iur. Beat Rudin

24 Stiftung Impuls – FIT FOR JOBS! – der Schaffhauser Integrationssupermarkt
Roland Gasser

32 Ist Erwerbsarbeit für Sozialhilfebezüger ein Privileg?
Thomas Ragni

39 Stadtwohnen für alle
Anne Burri

45 Fünf Jahre Sozialkonferenz Basel – Versuch einer Standortbestimmung
Dr. Marianne von Grünigen

49 Sozialarbeit in der Sozialhilfe Basel-Stadt
Rolf Maegli

55 Ältere Sozialhilfebeziehende zwischen 45 und 65 Jahren:
Griffige Massnahmen wider die ‹Sozialverrentung›?
Sarah Neukomm, Renate Salzgeber

64 Beschäftigungsprogramm für Asylsuchende in der Behindertenbetreuung – ein Erfolgsprojekt
Waira Portugal

68 Überleben. Mehr nicht.
Renata Gäumann

74 Anhang zum Jahrbuch: Auszug aus dem Jahresbericht 2009

EDITORIAL

Das Jahr 2010 wurde von der Europäischen Union als Jahr zur Bekämpfung der Armut deklariert. Die Schweizerische Konferenz Sozialhilfe SKOS hat dafür Ideen entwickelt, welche von Walter Schmid, Präsident der SKOS, erläutert werden. Die Sozialhilfe muss je länger je mehr im Gesamtkontext von verschiedenen Politikbereichen und innerhalb einer Strategie der Nachhaltigkeit gesehen werden. In diesem Zusammenhang ist die Sozialhilfe im Jahr 2009 auch in das neu geschaffene Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt aufgenommen worden. Der Departementsvorsteher und Regierungsrat Christoph Brutschin erläutert dessen Auftrag.
Das soziale Basel kann auf eine lange und engagierte Tradition zurückblicken. Diese Geschichte ist in jüngerer Zeit bereichert worden durch die Schaffung der Sozialkonferenz, massgeblich gefördert von der Christoph Merian Stiftung. Die Präsidentin Frau Marianne von Grünigen zeigt die Geschichte des Zusammenarbeitens von staatlichen Stellen, Wirtschaftsvertretern, privaten Organisationen und den unmittelbar Betroffenen auf.
Mit der Finanzkrise war im Jahr 2009 ein grosser Anstieg der Arbeitslosigkeit verbunden. Im Gegensatz dazu sind die Sozialhilfezahlen aber (noch) nicht gestiegen, interessante Einsichten in diese Zusammenhänge vermittelt der Beitrag von Jacqueline Lätsch.
Angesichts der künftigen Herausforderungen reorganisiert sich die Sozialhilfe laufend. Abgeleitet aus diesen Reorganisationen sind die Profile für Sozialarbeit in der Sozialhilfe überdacht und neu formuliert worden, wie der Beitrag von Rolf Maegli darstellt. Die Sozialhilfe hat im Jahr 2009 nebst dem ISO-Zertifikat auch noch das Zusatzzertifikat für Good Privacy erhalten. Damit wird der Sozialhilfe ein systematischer und planmässiger Umgang mit geschützten Personendaten bescheinigt. Der kantonale Datenschützer Beat Rudin erläutert die Anforderungen des Datenschutzes an die kantonale Verwaltung.
Das Thema Integration in Arbeit ist nach wie vor zuoberst in der Prioritätenliste der Sozialhilfe. Roland Gasser, Geschäftsführer von IMPULS im Kanton Schaffhausen, erläutert die Möglichkeiten zur Schaffung von Dauerarbeitsplätzen. Vor allem für ältere Langzeitbeziehende sind Dauerarbeitsplätze in einem zweiten Arbeitsmarkt eine Alternative. Renate Salzgeber und Sarah Neukomm beschreiben das Phänomen dieser ‹Sozialhilfe-Rentner›.
Thomas Ragni, Mitverfasser einer Studie des seco zur Wirksamkeit von Arbeitsintegrationsprogrammen, erläutert die Ergebnisse dieser viel und kontrovers diskutierten Untersuchung: Ist Arbeit für Sozialhilfeempfänger ein Privileg?
Die Wohnraumsituation für schwächere Bevölkerungskreise entwickelt sich negativ. Deswegen wurden im Jahr 2009 auch die Wohnungsansätze für Sozialhilfebezüger leicht angehoben. Anne Burri erläutert in ihrem Beitrag die aktuelle Situation und macht konkrete Vorschläge.
Im Bereich Migration (Sozialarbeit für Asylsuchende) stellt Birgitta Zimmermann ein Pilotprojekt zur Arbeitsintegration vor. Renata Gäumann erläutert die Situation der abgewiesenen Asylsuchenden, welche ohne geregelten Aufenthalt in der Schweiz leben und Nothilfe beziehen.

Basel, im Mai 2010

Rolf Maegli, Amtsleiter

DAS NEUE DEPARTEMENT FÜR WIRTSCHAFT, SOZIALES UND UMWELT – NACHHALTIGKEIT ALS RICHTSCHNUR

Kein Departement war durch die sogenannte RV09 (Reorganisationsprojekt ‹Regierung und Verwaltung› 2009) derart betroffen wie das neue WSU. Die Neugruppierung und -zuteilung öffentlicher Aufgaben wurden nötig, weil aufgrund der vom Volk mit grosser Deutlichkeit angenommenen Kantonsverfassung das neue Präsidialdepartement zu schaffen war – mit der Folge, dass das alte Justizdepartement aufgelöst wurde.

Regierungsrat Christoph Brutschin, Vorsteher des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt des Kantons Basel-Stadt

Aus dem ehemaligen Wirtschafts- und Sozialdepartment wurden der Teil öffentlicher Verkehr und damit auch die Basler Verkehrsbetriebe BVB ins Bau- und Verkehrsdepartement transferiert, während Staatskanzlei, Standortmarketing, Staatsarchiv und Statistisches Amt ins Präsidialdepartement wechselten. Zum neuen WSU stiessen dagegen die Umwelt- und Energiepolitik (Amt für Umwelt und Energie), die Energie- und Wasserversorgung (Industrielle Werke Basel), das Fischereiwesen, die Vormundschaftsbehörde sowie die per Volksentscheid in den Kompetenzbereich des Kantons überführte Sozialhilfe. Vergegenwärtigt man sich die übrigen Dienststellen und Bereiche innerhalb des Departements (Amt für Sozialbeitrage, Amt für Wirtschaft und Arbeit, Land- und Forstwirtschaft, zugeordnet dann auch der EuroAirport, Basel Tourismus, das Messewesen und die Wirtschaftsförderung), dann kommt man rasch zum Schluss, dass das neue WSU grundsätzlich geblieben ist, was das alte WSD schon immer war: ein Gemischtwarenladen. Alles, was sich nicht den institutionellen Bereichen (Bau-)Infrastruktur, Sicherheit, Schule, Gesundheit oder Finanzen zuordnen lässt, findet sich fast mit Sicherheit im WSU. Ein in dieser Art vergleichbares Departement gibt es in der Schweiz meines Wissens nicht, ebensowenig eine(n) Vorsteher(in), der beziehungsweise die in derart vielen kantonalen Direktionskonferenzen Einsitz nehmen kann.
Wenn also auch vieles ähnlich geblieben ist, so hat sich mit dem neu dazu gekommenen Energie- und Umweltbereich aber doch Grundlegendes geändert. Mit den Bereichen Wirtschaft, Soziales und Umwelt kann nun unter einem Dach ein geschlossener Themen- und Zuständigkeitskreislauf gebildet werden: Erfolgreiches Wirtschaften ist bereits auf mittlere Frist nur möglich in einer intakten Umwelt und wenn natürliche Ressourcen nachhaltig genutzt werden, während sich umgekehrt Anliegen der Umweltpolitik oft erst dank einer leistungsfähigen Wirtschaft realisieren lassen. Weiter liegt es im Interesse eben dieser Wirtschaft, die im Markt und Wettbewerb aufgrund von individuellen Entscheiden der Wirtschaftsakteure entstehenden Primärergebnisse via Steuersystem und Sozialtransfers so zu korrigieren, dass dadurch der wichtigste Pfeiler der volkswirtschaftlichen Gesamtnachfrage, nämlich der wieder in den Wirtschaftskreislauf fliessende Konsum von Privathaushalten, nachhaltig gestützt wird. Der Diskurs über das Ausmass dieser Korrekturen wird uns dabei erhalten bleiben.
Die Nähe der drei Themenbereiche Soziales, Wirtschaft und Umwelt lässt auch Zielkonflikte für alle Beteiligten rascher und klarer ersichtlich werden: So kennt Basel-Stadt beispielsweise eine in der

Schweiz einzigartige Förderabgabe auf dem Stromverbrauch. Diese wird mittels Zuschlag auf den Rechnungen der Industriellen Werke Basel erhoben und einem Fondsvermögen zugeführt, das unter anderem dafür verwendet wird, Zuschüsse an Hausbesitzende zu zahlen, die ihre Liegenschaften energetisch sanieren lassen. Das alles tönt sehr gut und ist es – die ökonomische Partialanalyse lässt grüssen – allein aus Sicht der Umweltpolitik auch. Jedoch stellt die Abgabe für die Privathaushalte und Unternehmen auch eine wirtschaftliche Belastung dar, weil die Stromrechung ohne Förderabgabe tiefer ausfallen würde. Sozial ist dieser Strompreiszuschlag auch nicht unbedenklich, da er sich als Funktion der Strompreismenge darstellt, damit keine Rücksicht auf das Einkommen beziehungsweise den Gewinn der Konsumierenden nimmt und so zu regressiven Verteilungswirkungen führt. Bedeuten diese Zielkonflikte nun, dass die Förderabgabe abzuschaffen ist? Meiner Meinung nach keinesfalls. Wir müssen uns aber bewusst sein, dass beispielsweise eine Erhöhung solcher Abgaben mit Augenmass und immer mit scharfem Blick auf den erwarteten Nutzen zu geschehen hat. Ähnliche Zielkonflikte ergeben sich im Bereich der Wirtschaftsförderung und der Ausgestaltung der Sozialtransfers: So kann gezeigt werden, dass die leichte Erhöhung bestimmter Sozialtransfers wie zum Beispiel von Mietzuschüssen es einigen Haushalten und Personen ersparen würde, in Sozialhilfeabhängigkeit zu geraten. Bei der Abwägung darf dann aber nicht ausser Acht gelassen werden, dass diese Leistungen durch Abgaben finanziert werden müssen. Das kann dazu führen, dass sich die Steuersituation für Unternehmen in Basel verschlechtert. Auch wenn die Steuerbelastung beileibe nicht der einzige – und wahrscheinlich auch nicht der wichtigste – Standortfaktor ist, so bleibt ebenso unbestritten, dass Steuern sich direkt auf der Aufwandseite der Jahresrechnungen der Unternehmen niederschlagen und damit per se von Bedeutung sind. Wie im oben geschilderten Beispiel kann auch hier nur sorgfältiges Abwägen zu einem sowohl politisch wie auch wirkungsmässig befriedigenden Ergebnis führen.

WAS IST NUN AN DER SOZIALHILFE NACHHALTIG?

In liberalen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnungen, die auf Privateigentum, Handels- und Gewerbefreiheit sowie demokratischen Politprinzipien beruhen, wurde kaum je grundsätzlich bestritten, dass der Einzelne Schutz verdient vor den Wechselfällen des Lebens. Getrieben wird diese Haltung dadurch, dass hinter dem von John Rawls in *‹a theory of justice›* so treffend beschriebenen *‹veil of ignorance›*, also dem die Zukunft verbergenden Schleier der Unwissenheit, auf jeden von uns ein Schicksalsschlag warten kann. Daraus ergab und ergibt sich ein breiter Verfassungskonsens, dass für die Grundbedürfnisse des Einzelnen im Notfall die Gesellschaft aufkommt. Nebst dieser konstitutionellen Basis gibt es eine Reihe von Personen, die es mit ihrer Überzeugung und ihren Wertvorstellungen nicht in Einklang bringen, jemandes physische Existenz nicht gesichert zu wissen – für diese Gruppe von Leuten wurde bekanntlich das Unwort ‹Gutmensch› kreiert.

Über Verfassungskonsens und individuelle Wertvorstellung hinaus gibt es aber eine weitere Begründung für eine starke Sozialhilfe – ich hoffe, es ist keine Zumutung, wenn ich hier etwas aushole: Die Verwendungsseite des Sozialproduktes, also vereinfacht die Summe aller Güter und Dienstleistungen mit einem Preis, die ein Land in einem Jahr herstellt, wird üblicherweise folgendermassen dargestellt:[1]

$$Y = C + I + G + (X - M) \qquad \text{mit } C = a + cY$$

Y steht dabei für das Sozialprodukt, C für die Konsumausgaben der Haushalte, I für die Investitionen der Unternehmen, G für den Staatshaushalt, also die Ausgaben der öffentlichen Hand, und (X – M) für den Aussenhandelssaldo, entsprechend der Differenz zwischen Exporten und Importen. Die Konsumausgaben der Haushalte wiederum sind unterteilt in einen sogenannten autonomen Konsum (a), der sich unabhängig von der Entwicklung des Sozialproduktes definiert und einem solchen (cY), der sich in direkter Abhängigkeit von diesem entwickelt. Aufgrund der noch provisorischen Angaben des Bundesamtes für Statistik für das Jahr 2008 betrugen die Konsumausgaben C der schweizerischen Haushalte knapp 309 Milliarden Franken, die Bruttoinvestitionen I der Unternehmen rund 115 Milliarden Franken, die Staatsausgaben G 58 Milliarden Franken, während der Aussenhandelssaldo etwa 60 Milliarden Franken ausmachte. In der Addition dieser Elemente ergibt sich das Sozialprodukt von 542 Milliarden Franken. Der Konsumanteil macht damit fast 60 % aus und ist die

1 Vgl. für weitere Aussagen, die sich mit Hilfe dieser Gleichung machen lassen, zum Beispiel: Alpha C. Chiang: Fundamental Methods of Mathematical Economics oder auch Bernhard Felderer und Stefan Homburg: Makroökonomik und neue Makroökonomik.

wesentlichste Komponente des Sozialproduktes. Die Schweiz scheint die aktuellen wirtschaftlichen Verwerfungen – neben der Konjunkturresistenz bestimmter Leitbranchen wie den Life Sciences – auch deshalb besser zu überstehen, weil der private Konsum dank automatischen Stabilisatoren wie der Arbeitslosenversicherung gestützt werden konnte.

Die obige Gleichung lässt sich in ein paar Schritten so umformulieren:

$$Y - cY = I + G + (X - M) \qquad (1)$$

$$Y = I / (1 - c) + G / (1 - c) + (X\text{-}M) / (1 - c) \qquad (2)$$

c ist dabei die sogenannte Konsumquote, also der Anteil des Einkommens, das die Haushalte für Konsumzwecke ausgeben. Die Differenz zwischen c und 1 ist definitionsgemäss die Sparquote. Je grösser c ist, desto stärker ist die Rückkoppelung auf das Sozialprodukt, was folgendes Beispiel verdeutlicht:
Annahme: In einer Volkswirtschaft erhöhen sich die Unternehmens-Investitionen I wegen verbesserter Zukunftserwartungen um 20. Die Staatsausgaben und der Aussenhandelssaldo bleiben gleich. Welches sind dann die dynamischen Auswirkungen auf das Sozialprodukt Y bei einer Konsumquote von
a) 70 %?
b) 90 %?

Aus der Gleichung (2) wird deutlich, dass sich der Zuwachs von Y ergibt, wenn man die Veränderung von I mit 1/(1 – c) multipliziert. Im ersten Fall ergibt sich somit als Ergebnis 20 * 1/(100 % – 70 %), also 66 2/3. Im zweiten Fall ist das Ergebnis 20 * 1/(100 % – 90 %), also 200 Es lässt sich nun verallgemeinern, dass sich die Einkommenswirkung (der Multiplikator) mit steigender Konsumquote ebenfalls verbessert. Damit ist auch gesagt, dass Sparen für einen einzelnen Haushalt durchaus Sinn machen kann, für eine Volkswirtschaft als Ganzes aber unter Umständen mit negativen Nebenwirkungen verbunden ist. Dann nämlich, wenn nicht genügend Nachfrage nach zusätzlichen Gütern und Dienstleistungen erzeugt wird, die sich wiederum in einer Steigerung der Einkommen der Haushalte und Gewinne der Unternehmen niederschlägt.
Neben kulturellen Eigenheiten (einzelne Kulturkreise und Länder sparen traditionsgemäss mehr als andere) hängt die Höhe der Konsumquote stark von der Einkommensverteilung ab. Vereinfacht lässt sich sagen, dass die Konsumquote steigt, wenn die Einkommen gleichmässiger verteilt sind. Ungleiche Verteilungenmuster führen hingegen dazu, dass die unteren Schichten weniger konsumieren können als sie eigentlich wollen, während die wohlhabenderen Bevölkerungsgruppen grosse Teile ihres Einkommens gar nicht ausgeben können, es mit anderen Worten auf die hohe Kante legen. Wir alle kennen das ja auch aus eigener Erfahrung: Am Anfang einer Berufskarriere ist der Lohn tief, man ‹verkonsumiert› praktisch alles, was Ende Monat aufs Konto überwiesen wurde. Mit der Zeit mag sich das ändern, und es gelingt zunehmend, einen Teil des Lohnes zu sparen.
Daraus folgt weiter, dass eine Volkswirtschaft und damit ein Land im eigenen Interesse dafür zu sorgen hat, dass die Einkommensverteilung ein bestimmtes Mass der Ungleichheit nicht übersteigt. Nur so ist sichergestellt, dass die Konsumquote und damit die multiplikative Wirkung zusätzlicher Ausgaben auf das Sozialprodukt nicht kleiner wird.
Und genau hier erfüllt die Sozialhilfe eine eminent wichtige volkswirtschaftliche Funktion, indem sie den Betroffenen wenigstens zu Teilen hilft, ihre Konsumkraft nachhaltig aufrecht zu erhalten.
Abschliessend lässt sich festhalten, dass man weder besonders verfassungstreu noch ein ‹Gutmensch› sein muss, um die Notwendigkeit sozialer Unterstützung zu bejahen – es reicht vollauf, sich an ein paar schlichten ökonomischen Gesetzmässigkeiten zu orientieren.

JAHR ZUR ÜBERWINDUNG DER ARMUT

Gastbeitrag zum Jahrbuch 2010

Das Europäische Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung bietet für die Schweiz eine Chance, sich mit einem Thema zu befassen, das sonst lieber vom Tisch gewischt wird. Walter Schmid zeigt die vielfältigen Dimensionen des Phänomens auf, geht auf die kürzlich publizierte Strategie des Bundesrats zur Armutsbekämpfung ein und denkt über den Beitrag nach, den die Sozialhilfe leisten kann.

Walter Schmid, Prof. Dr. iur., ist Rektor an der Hochschule Luzern Soziale Arbeit und Präsident der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS

GESICHTER DER ARMUT

Armut hat verschiedene Gesichter. Die Allermeisten verbinden mit Armut Bilder aus fremden Ländern: Hungernde Kinder in Afrika, Mütter, die am Boden kauernd irgendetwas Essbares für die Familie zu kochen versuchen, Einwohner, die in Blechhütten der Slums am Rande der Stadt hausen, Roma-Kinder, die in den Hinterhöfen Europas Müllhalden nach etwas Brauchbarem durchwühlen, Angehörige niedriger Kasten, die in Indien geschunden und entrechtet auf der Strasse vegetieren. Solch schreiendes Elend, solch offenkundige Not findet sich in der Schweiz nicht. Und so fragt sich manch einer: Gibt es in der Schweiz Armut?

Wenn wir in der Schweiz von Armut reden, meinen wir etwas anderes: Wir denken an Kinder, die schlechte Bildungschancen haben und ihre Lebensträume nie verwirklichen können, an Mütter, die sich in einem schmerzlichen Masse einschränken und ihren Kindern das versagen müssen, was alle andern Kinder haben und dürfen. An Männer, die plötzlich aus der beruflichen Bahn geworfen werden, ihre Familie, Kollegen und Freunde verlieren und später unter Bedingungen leben müssen, die sie sich nie hätten vorstellen können, an alte Menschen, die in ihren vier Wänden vereinsamen und denen als einziger Gesprächspartner das Fernsehgerät bleibt.

Die Europäische Union erklärte 2010 zum Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Sie verweist mit dieser doppelten Zielsetzung auf die beiden zentralen Dimensionen von Armut, um die es auch in der Schweiz geht. Es geht um den Mangel an materiellen Gütern und um den gesellschaftlichen Ausschluss. Wer arm ist, dem fehlt es nicht nur an den Dingen, sondern auch an Anerkennung und Entfaltungsmöglichkeiten im Leben. Wer arm ist, bleibt in der Regel vom sozialen und öffentlichen Leben ausgeschlossen – dem fehlt es an Perspektiven. Die täglichen Anstrengungen, sich das Lebensnotwendige zu beschaffen, sich mit Betreibungen, Ämtern und Kassen herumzuschlagen, auf all die Ansprüche des Lebens zu reagieren, denen man nicht genügen kann, dies bindet so viel Energien, dass zu nichts Anderem mehr Kraft bleibt. Der Gang zum Zahnarzt, für die meisten von uns eine Routinesache, wird für Armutsbetroffene zum Grossprojekt – bis die Einsicht in die Notwendigkeit der Behandlung da ist, die Offerten eingeholt, die Finanzierung durch die Ämter sichergestellt und die Ängste vor den Schmerzen und die Scham über das verwahrloste Gebiss überwunden sind.

Die sozialen Dimensionen der Armut lassen sich weniger leicht messen als der wirtschaftliche Mangel. Offizielle Armutsstatistiken orientieren sich deshalb vorab am vorhandenen Einkommen einer Person und vergleichen dieses mit der übrigen Bevölkerung. Die so erhobenen Armutsquoten spiegeln so nur einen Teil der Armut. Sie blenden zum Beispiel ungenügende Bildungschancen aus. Sie berücksichtigen nicht das Wohnumfeld oder den Gesundheitszustand, der bei Armutsbetroffenen deutlich schlechter ist als beim Rest der Bevölkerung. Die Intensität sozialer Beziehungen und Netzwerke vermögen Quoten nicht zu messen, obwohl sie ganz entscheidend sind für die empfundene Verlassenheit und ausschlaggebend dafür, ob sich eine Person selber aus einer Notlage befreien kann. Die Beschreibung von Armut fällt daher meistens monokausal aus und berücksichtigt ihre

vielfältigen Ursachen und Aspekte zu wenig. Die Ursachen und die Auswirkungen von Armut sind komplex.

FREIWILLIGE UND UNFREIWILLIGE ARMUT

Bevor wir uns vorschnell den Strategien und Massnahmen zur Bekämpfung von Armut zuwenden wollen, sollten wir in unseren Betrachtungen zur Armut noch etwas tiefer gehen und Ebenen ansprechen, die in unserem Denken und Reden über Armut unterschwellig mitschwingen, aber selten zur Sprache kommen. Es geht um die eingangs erwähnten Bilder, aber auch um tradierte, kollektive Vorstellungen von Armut, um Ängste, Hoffnungen und Wertvorstellungen, die wir teilen. Was klingt in uns an, wenn wir das Wort ‹Armut› hören? Ist Armut eigentlich gut oder schlecht? Ein Moment des Nachdenkens lohnt sich. Sagt uns nicht die Bibel, dass eher ein Kamel durch ein Nadelöhr geht, als dass ein Reicher in den Himmel kommt? Ist es nicht so, dass über Jahrhunderte jeder Mönch und jede Nonne ein Gelübde abgelegt hat, das zu einem Leben in Armut verpflichtete? Erlangen im Buddhismus nicht die Bettelmönche das höchste Ansehen? Setzt nicht ein Leben in Freiheit und im Sein den Verzicht auf ein Leben im Haben voraus?

Im Begriff der Armut schwingt offenkundig mehr mit als nur Armutsquoten und Existenzminima. Wir verbinden mit Armut eine Vielzahl von Vorstellungen über das richtige und das falsche Leben. So macht ein Leben in Armut einerseits frei von Zwängen um materielle Güter, andererseits macht sie auch abhängig und zwingt zum permanenten Kampf um eben diese Güter. Armut führt weg vom Tand der Welt hin zum wahren Leben. Gleichzeitig kann Armut den Zugang zum Leben erschweren, weil die in uns angelegten Fähigkeiten nicht zur Entfaltung gelangen können. Die Ambivalenz unserer Vorstellungen über Armut liegt darin begründet, dass Armut frei gewählt oder unfreiwillig erlitten werden kann. In Verbindung mit Freiheit kann Armut positive Kräfte entfalten, können aus Armut Unabhängigkeit, Ansehen, Nähe zum wahren Leben und Glück erwachsen. Wem die Armut unfreiwillig auferlegt ist, der sieht sich mit Nöten, Abhängigkeiten und gesellschaftlicher Ausgrenzung konfrontiert. Diese Unterscheidung ist wichtig.

ARMUT UND REICHTUM

Armut kann nicht losgelöst von Reichtum diskutiert werden. Dabei geht es zunächst nicht um das Ausmass des Reichtumsgefälles in einem Land oder die Verteilungsgerechtigkeit, die regelmässig thematisiert werden. Vielmehr stossen im Begriffspaar von arm und reich archetypische Vorstellungen der menschlichen Existenz aufeinander. So wird Armut mit einem reinen, unverfälschten und natürlichen Leben assoziiert. Reichtum dagegen steht für das zivilisatorisch entwickelte, komplizierte und sündhafte Leben mit all den Verstrickungen, die Macht und Geld mit sich bringen. Arme und Reiche sehnen sich dabei nach dem jeweils Anderen. Der Reiche nach dem einfachen, natürlichen Leben, das ihm verwehrt ist. Der Arme verlangt danach, von der Armut erlöst zu werden und dereinst die Annehmlichkeiten, die Reichtum beschert, geniessen zu können. Im Mythos des Tellerwäschers kommt diese Hoffnung zum Ausdruck, in der Geschichte vom Aufstieg aus einem einfachen und unverdorbenen Leben in die höheren Sphären der Gesellschaft. Dass dies dank unermüdlicher Arbeit machbar und jedem möglich sei, der dies nur wolle, macht die Geschichte zum dankbaren Paradigma der bürgerlichen Arbeitsgesellschaft. Sie lebt heute fort in der Vorstellung, wer arm sei, dem fehle es nur an Eigeninitiative und Fleiss.

Das Verhältnis von arm und reich, von gutem und schlechten Leben, spielt auch in den Märchen eine wichtige Rolle. Im Sterntaler wird das arme Kind, das treu und gut gelebt und sein letztes Hemd weg gegeben hat, später, als die Sterne vom Himmel auf es nieder regnen, reich beschenkt. Aschenbrödel wird nicht nur wegen seiner Schönheit, sondern auch wegen des von Armut und Ausgrenzung geprägten Lebens vom Prinzen entdeckt und reich gemacht. Was danach geschieht, bleibt unter der Metapher vom glücklichen Leben bis ans Lebensende verborgen. Armut und Reichtum jedenfalls finden in gegenseitiger Erlösung zueinander. Als Befreiung aus Elend und Not oder als Rettung vom falschen Leben im Reichtum. Das Danach interessiert nicht. Immer liegt den Geschichten auch eine Erklärung für Armut und Reichtum zugrunde, denn alle Gesellschaften wollen den Antagonismus zwischen Armut und Reichtum wenn nicht legitimieren, so doch aufschlüsseln, sei dies durch Referenz an einen gottgewollten Status oder an gesellschaftliche Werte.

Im modernen aufgeklärten Staatswesen lassen sich Reichtum und Armut nicht mehr durch Märchen legitimieren. Vielmehr hat sich der Gedanke der sozialen Gerechtigkeit durchgesetzt, der dem *contrat social* zugrunde liegt. Auf ihm gründet der Sozialstaat. Ausdruck findet er in der Präambel unserer Verfassung, die unter anderem besagt, dass sich die Stärke des Volkes am Wohle der Schwachen messe. Ein erstaunlicher Satz! In ihm verbinden sich verschiedene Traditionen: die christliche Caritas, die Gleichheit, Freiheit und Brüderlichkeit der Französischen Revolution, der Gedanke der Solidarität und der Verteilgerechtigkeit, wie er in der Dialektik von Kapital und Arbeit geschärft wurde. Auf diese Traditionen baut auch Europa: Von grosser Bedeutung ist neben dem ideellen Überbau die historische Erfahrung, dass der gesellschaftliche Zusammenhalt eine zentrale Voraussetzung für politische Stabilität und wirtschaftliche Prosperität darstellt. Die Überwindung von Armut wird schliesslich zu einem wichtigen Postulat der modernen Demokratie, denn nur von existenzieller Not befreite Bürgerinnen und Bürger können auf die Geschicke des Gemeinwesens in gleichberechtigter Weise Einfluss nehmen. Auf diesem gemeinsamen Fundament basieren das Europäische Sozialmodell und die aktuellen Bemühungen zur Überwindung von Armut und sozialer Ausgrenzung.

ARMUT IN DER SCHWEIZ

Die Schweiz kennt mit rund neun Prozent der 20- bis 59-Jährigen eine der tiefsten Armutsquoten in Europa, wo man durchschnittlich von rund einem Fünftel der Bevölkerung ausgeht. Dies entspricht in unserem Land rund 380 000 Personen. Dazugezählt werden müssten noch Kinder, Jugendliche sowie ältere und alte Menschen, die als arm gelten. Wie gross die Gesamtzahl ist, bleibt umstritten, weil es unterschiedliche Zählweisen und Definitionen gibt. Unbestritten ist indes, dass die Zahl der Armutsbetroffenen in den letzten Jahrzehnten nicht namhaft gesenkt werden konnte. Dies obwohl die Sozialausgaben stark angestiegen sind und der Konjunkturverlauf bis vor kurzem erfreulich war. Grund dafür: Den grössten Anteil am steigenden Sozialbudget machen Rentenleistungen der Sozialversicherungen und Ausgaben im Gesundheitswesen aus, Leistungen also, die unabhängig von den Einkommensverhältnissen ausgerichtet werden. Die Leistungen der Sozialhilfe und der Prämienverbilligungen zur direkten Bekämpfung von Armut, die bedarfsabhängigen Ergänzungsleistungen, sind zwar ebenfalls angewachsen, machen aber mit jährlich zehn Milliarden Franken kaum sieben Prozent der Sozialtransfers aus. Das Hauptaugenmerk der Sozialpolitik ist also nicht auf die Armutsbekämpfung ausgerichtet, sondern darauf, den Menschen bei Erwerbsausfall die bisherige Lebensführung weitgehend zu sichern. Dieser Fokus ist grundsätzlich richtig, lässt aber für die gezielte Armutsbekämpfung wenig Interesse und weniger Mittel übrig.

Im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern, die seit dem im Jahre 2000 ausgehandelten Lissabonner Vertrag Strategien zur Armutsbekämpfung entwickeln und umsetzen, fehlt es in der Schweiz an klaren politischen Zielsetzungen auf diesem Gebiet. Die Verfassung des Bundes kennt zwar ein Grundrecht auf Existenzsicherung. Sie enthält darüber hinaus auch eine Reihe wichtiger Sozialziele, die programmatischen Charakter haben. Sie regelt im Weiteren die Eckpunkte der Sozialversicherungen. Für die Sozialhilfe, das letzte Netz der sozialen Sicherung, sind wiederum die Kantone und Gemeinden zuständig. Ebenso für viele Integrationsleistungen. Was fehlt, ist die Benennung einer klaren Verantwortlichkeit für die Armutsbekämpfung. Vor geraumer Zeit hat nun das Parlament einen Vorstoss überwiesen und den Bundesrat beauftragt, eine Armutsstrategie vorzulegen. Dieser hat nun vor kurzem seine Vorstellungen zu einer gesamtschweizerischen Strategie zur Armutsbekämpfung vorgelegt. Bereits davor hatte die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS zum Auftakt des Europäischen Jahrs zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung einen Diskussionsbeitrag veröffentlicht und darin eine Strategie mit klaren quantifizierbaren strategischen Zielen gefordert. Sie hat in Übereinstimmung mit den Milleniumszielen der UNO aufgezeigt, wie mit 31 Massnahmen aus den Bereichen Sozialversicherungen, Sozialhilfe, Bildung, Gesundheit und Städtebau eine Halbierung der Armutsquoten in den nächsten zehn Jahren erreicht werden könnte. Schliesslich wurde ein Mechanismus für die Umsetzung und regelmässigen Überprüfung einer Armutspolitik einverlangt.

DIE STRATEGIE DES BUNDES

Die nun vorgelegte Strategie des Bundes geht nicht so weit. Sie bewegt sich im erwarteten engen, derzeit möglichen politischen Rahmen. Insbesondere enthält die Strategie keine quantitativen Ziele, an denen der Erfolg oder Misserfolg der Armutsbekämpfung gemessen werden könnte. Doch der Bericht des Bundes setzt richtige Akzente. So gibt er der Armutsprävention ein hohes Gewicht. Dies zu Recht, denn noch vor der Armutsbekämpfung kommt die Armutsvermeidung. Sie ruft nach gezielten Investitionen an den kritischen Übergängen der Armutsbiografien. Bedeutsam sind dabei das Kindesalter, die Ausbildung, der Übergang ins Berufsleben, die Langzeitarbeitslosigkeit und die Gesundheitsprävention.

Einen weiteren Akzent legt die Strategie des Bundes überdies auf die Arbeitsintegration. Der Zugang zur Arbeitswelt ist tatsächlich für die meisten Menschen der Schlüssel zur Sicherung ihrer Existenz. Mit einer hohen Erwerbsquote und im europäischen Vergleich niederen Arbeitslosenzahlen vermochte die Schweiz bisher die Ausweitung von Armut zu verhindern. Allerdings wird trotz dieser Bemühungen ein Teil der Bevölkerung auch weiterhin vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen bleiben, denn dieser vermag insbesondere niedrig qualifizierte und leistungseingeschränkte Menschen nicht im gewünschten Ausmasse aufzunehmen. Für diese bietet die Strategie keine tragfähige Perspektive.

Schliesslich erkennt der Bund Handlungsbedarf bei der Koordination der verschiedenen Versicherungssysteme. Die Abstimmung der Leistungsvoraussetzungen, der Diagnosen, der auszurichtenden Leistungen und der Massnahmen ist dringend notwendig, um die Wirksamkeit der sozialpolitischen Interventionen zu verbessern. Der Bund will daher die interinstitutionelle Zusammenarbeit fördern. Diese Erkenntnis ist erfreulich, wenn auch nicht ausreichend. Denn längst hat sich gezeigt, dass nur mutige Reformschritte die historisch gewachsenen sozialen Sicherungssysteme auf die neuen gesellschaftlichen Armutsrisiken auszurichten vermögen. Von solchen Reformen aber will der Bund vorerst Abstand nehmen. So äussert er sich nicht zur längst fälligen Einführung von Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien. Von einer Verankerung der Sozialhilfe auf Bundesebene möchte er nichts wissen, auch nichts von einer besseren Absicherung der Langzeitarbeitslosen, die nach der Aussteuerung oft zwischen Stuhl und Bank fallen.

Vor allem sieht der Bund davon ab, die Umsetzung der Strategie verbindlich auszugestalten. Die Kompetenz für zahlreiche Massnahmen, die empfohlen werden, liegt nicht bei ihm, sondern bei den Kantonen. Dies lässt Zweifel daran aufkommen, ob es gelingt, die Armutsquote in den nächsten Jahren tatsächlich nachhaltig zu senken. Auch nicht gelungen ist es, die neue Strategie als gemeinsame Strategie des Bundes, der Kantone und der Gemeinden auszugestalten. Die Kantone haben sich im Vorfeld zum Bericht nicht geäussert. Es bleibt aber eine Realität im Föderalismus, dass wirkliche Reformen den Gleichschritt aller drei staatlichen Ebenen erfordern. Gerade die Armutsbekämpfung müsste von allen Akteuren mitgetragen werden. Als Querschnittsaufgabe muss sie zudem in verschiedenen Politikfeldern verankert sein, in der Bildungs- ebenso wie in der Gesundheitspolitik, der Familien- und Sozialpolitik. Nur in seltenen Fällen gelang es der Schweiz bisher, solche gemeinsame Strategien erfolgreich umzusetzen. Am ehesten wohl noch in der Infrastrukturpolitik. Auch der neue Finanzausgleich darf als Beispiel gelten. Bei der Bekämpfung der Armut scheint man einstweilen noch nicht am gleichen Strick zu ziehen, und wenn, dann nur mit halber Kraft.

DIE ARMUTSBEKÄMPFUNG BLEIBT SCHWIERIG

Der Bundesbericht schildert die Ursachen der Armut unseres Erachtens zutreffend und in breiter Übereinstimmung mit entsprechenden Analysen der Städte, der NGOs und internationaler Organisationen. Trotz dieses Konsens bleibt Armutsbekämpfung politisch eine schwierige Aufgabe. Dies aus mehreren Gründen: Zum einen ist Armut in der Schweiz eine verdeckte Armut. Sie sticht nicht ins Auge. Armut stigmatisiert. Es fällt nicht leicht, Menschen zu finden, die zu ihrer Armut stehen und darüber Zeugnis ablegen. Armutsbetroffene sind nur schwach organisiert und können ihren Anliegen selten Ausdruck geben. Entsprechend werden sie kaum gehört. Als Stimmbürger und Wähler fallen sie kaum ins Gewicht. Viele von ihnen haben keinen Schweizer Pass. Zudem sind sie nicht selten offen für populistische Strömungen und wählen jene Vertreterinnen und Vertreter, die im Sozialstaat die Ursache für und nicht das Mittel gegen die Armut sehen.

Zweitens wird Armut oft als individuelles Schicksal verstanden, als Versagen im Leben. Die gesellschaftlichen Umstände, die zur Armut führen, werden viel seltener thematisiert. Etwa die ungleichen Bildungschancen, die Diskriminierungen der ausländischen Bevölkerung auf dem Arbeits- oder Wohnungsmarkt, die Hürden im sinnvollen Zugang zum Gesundheitswesen, die Ausschlussmechanismen bei den Sozialversicherungen, die strukturellen Veränderungen in der Arbeitswelt. Die Individualisierung der Armut verbindet sich mit persönlicher Schuld und Versagen. Dies lenkt akkurat ab von der Mitverantwortung von Gesellschaft und Politik.
Und drittens fehlt es am öffentlichen Interesse für die Thematik. Wenn sie aufgegriffen wird, so richtet sich das öffentliche und mediatisierte Interesse auf das Skandalöse. Spektakuläre Missbrauchsfälle bei Sozialversicherungen und in der Sozialhilfe beispielsweise vermögen Aufmerksamkeit zu erlangen. Die Situation der Armutsbetroffenen dagegen lässt sich einer breiteren Öffentlichkeit kaum vermitteln. Dies gilt auch für die Politik. Die Empörung, nicht die Analyse, bildet die Grundlage für Gesetzesreformen und politische Entwicklungen. Empörung übrigens auch über den Reichtum, der sich in der aktuellen Debatte über Bonuszahlungen und Abfindungen spiegelt. Nichts könnte dies besser illustrieren als das zufällige Zusammentreffen der Publikation des bundesrätlichen Berichts zur Bekämpfung der Armut mit der Bekanntgabe der Credit Suisse am selben Tag, dass sie Sonderbonuszahlungen im Umfang von drei Milliarden Franken ausrichten werde. Während der analytisch sorgfältige Bericht des Bundesrats, der sich mit den prekären Lebensverhältnissen von mehreren Hunderttausend Menschen in unserem Land befasste, eine bescheidene mediale Beachtung fand, beherrschte der Skandal der Sonderzahlungen an 400 Topkader der Bank die Schlagzeilen. Keine Erwähnung fand übrigens die pikante Tatsache, dass der Umfang dieser Bonuszahlungen in etwa dem Aufwand für die gesamte Sozialhilfe im letzten Jahr entspricht.

DER BEITRAG DER SOZIALHILFE

Schliesslich wollen wir uns der Sozialhilfe zuwenden, um die es in diesem Jahrbuch geht und fragen: Welchen Beitrag leistet die Sozialhilfe zur Bekämpfung der Armut? Sie ist unbestreitbar das älteste und wichtigste staatliche Instrument zur Vermeidung von Armut. Ihre Bedeutung ist später durch den Ausbau der Sozialversicherungen zurück gegangen, jedenfalls bis in jüngster Zeit. Inzwischen schützt die Sozialhilfe rund drei Prozent der schweizerischen Bevölkerung vor Armut. Schützt sie die Menschen wirklich vor Armut? An dieser Stelle merken wir, dass Armutsbekämpfung und Sozialhilfe in einem vielschichtigen Verhältnis zu einander stehen. Wer Sozialhilfe bezieht, gilt gemeinhin als arm. Ein Sozialhilfebezüger ist per definitionem nicht in der Lage, seinen Lebensunterhalt aus eigener Kraft zu bestreiten. Im Moment, wo jemand Sozialhilfe beanspruchen muss, hat die Armutsbekämpfung gewissermassen schon versagt. Gleichzeitig soll die Sozialhilfe vor Armut schützen. Sie hat die Aufgabe, selber Armut zu bekämpfen und als letztes Netz der sozialen Sicherung jenen zu helfen, die ohne ausreichende Mittel dastehen. Sie hat darüber hinaus einen integratorischen Anspruch und will den Menschen wieder zu einem eigenständigen Leben verhelfen. Armutsbekämpfung setzt also gerade dort an, wo die Sozialhilfe einsetzt. So lassen sich mindestens drei Beziehungen zwischen Sozialhilfe und Armutsbekämpfung unterscheiden: Eine diagnostische, eine präventive und eine therapeutische.
Kein Zweifel, in der Sozialhilfe spiegelt sich die Armut. Steigende Fallzahlen deuten regelmässig darauf hin, dass die materiellen Lebensbedingungen für einen Teil der Bevölkerung härter werden und dass Menschen von Ausgrenzungen bedroht sind. Alleinerziehende Mütter, Kinder in einkommensschwachen Familien, ausgesteuerte Arbeitslose, Menschen, die in ihrer Leistungsfähigkeit aus psychischen Gründen oder wegen einer Sucht eingeschränkt sind, Selbständigerwerbende, die Konkurs anmelden müssen, sie alle gehören Personengruppen an, die der Armut besonders ausgesetzt und entsprechend in der Sozialhilfe stark vertreten sind. Die Sozialhilfe kann somit als eine der Messstationen für den sozialen Zustand einer Gesellschaft bezeichnet werden. Sie hat bei der Armutsbekämpfung deshalb die wichtige diagnostische Funktion. Sie soll die Messungen vornehmen, die Daten interpretieren und der Gesellschaft kommunizieren.
Als letztes Netz der sozialen Sicherheit hat die Sozialhilfe zudem den Auftrag, Menschen in Notlagen zu helfen und sie vor Elend und Not zu bewahren. Mit ihren finanziellen Hilfen will sie es den Betroffenen ermöglichen, wenigstens auf dem Niveau des sozialen Existenzminimums zu leben. Mit dieser Definition des Existenzminimums, die keine wissenschaftliche, sondern eine sozialpolitische ist, wird

eine Leistungsgrenze umschrieben, die ein bescheidenes Leben ermöglicht und gleichzeitig verhindern soll, dass destruktive Entwicklungen, die von der Armut ausgehen, ihren Fortgang nehmen. Dies gilt ganz besonders für Kinder, denen – wenigstens was die Gesundheit, die Erziehung, die sozialen Beziehungen und das Selbstwertgefühl betrifft – eine faire Entwicklungschance geboten werden soll. So erfüllt die Sozialhilfe eine wichtige präventive Funktion gegen die Langzeitfolgen der Armut.

Schliesslich hat die Sozialhilfe eine therapeutische Funktion. Sie will den Armutsbetroffenen zu einem eigenständigen Leben verhelfen und fördert deshalb ihre gesellschaftliche und berufliche Integration. Wo immer möglich, ist die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit anzustreben. Doch es geht dabei nicht nur um Arbeit und Aktivierung, sondern um etwas Umfassenderes. Es geht um die Zukunftsgestaltung, die aus der Abhängigkeit herausführen soll. Es geht um die Schaffung von Optionen, das Wiederherstellen von Wahlmöglichkeiten, um die Stärkung des Selbstvertrauens, um die Eröffnung von Lebensperspektiven. Eingangs wurde die Perspektivelosigkeit als eines der zentralen Merkmale der Armut bezeichnet. Indem sie Perspektiven eröffet, leistet die Sozialhilfe einen weiteren wichtigen Beitrag zur Armutsbekämpfung. Dass aber der Weg zur Überwindung von Armut noch lange dauern wird, ist unter den gegebenen Verhältnissen leider nicht auszuschliessen.

ENTWICKLUNG IN DER SOZIALHILFE: ÜBERRASCHENDE FALLABNAHME

Zur besseren Lesbarkeit enthält der Text die männliche Form

2009 wurde aufgrund des Anstiegs der Arbeitslosenzahlen national mit einem starken Anstieg der Fälle bei der Sozialhilfe gerechnet. Dieser ist wider Erwarten nicht eingetreten. Die Anzahl Fälle liegt Ende 2009 noch einmal tiefer als im Vorjahresmonat.

Jacqueline Lätsch, Leiterin Stabsdienste

Für 2009 wurde aufgrund der stark gestiegenen Arbeitslosenzahlen schweizweit eine Zunahme der Sozialhilfe-Bezüger prognostiziert. In der Stadt Basel ist jedoch auch 2009 die Zahl der Sozialhilfebezüger um 4,6 Prozent zurückgegangen (2008 kumuliert: 11 246; 2009 kumuliert: 10 732). Besonders stark war die Abnahme bei den unter 18-Jährigen (– 6 Prozent) und den jungen Erwachsenen (–7,6 Prozent). Dieser Rückgang ist schwierig zu erklären. Es hat sich gezeigt, dass sich die Krise in der Schweiz regional sehr unterschiedlich ausgewirkt hat. So wurde beispielsweise die Ostschweiz sehr viel härter getroffen als Basel.
Bei den Unterstützungsgründen ist die Arbeitslosigkeit zum ersten Mal über 50 Prozent gestiegen (2009: 51 Prozent; 2008: 49,4 Prozent). Gestiegen ist auch der Grund ‹Ungenügendes Einkommen› (2009: 11,7 Prozent; 2008: 10,7 Prozent). Beides zeigt die schwierige Arbeitsmarktsituation. Immer mehr Menschen fallen dauerhaft aus dem Arbeitsprozess, da sie den hohen Anforderungen nicht gerecht werden können. Ungenügende Bildung, das Alter und/oder schwierige Lebenssituationen lassen die Arbeitssuche oftmals scheitern. Je länger schliesslich jemand nicht mehr regelmässig gearbeitet hat, desto geringer werden die Chancen auf eine Wiederanstellung. Diese Schwierigkeiten

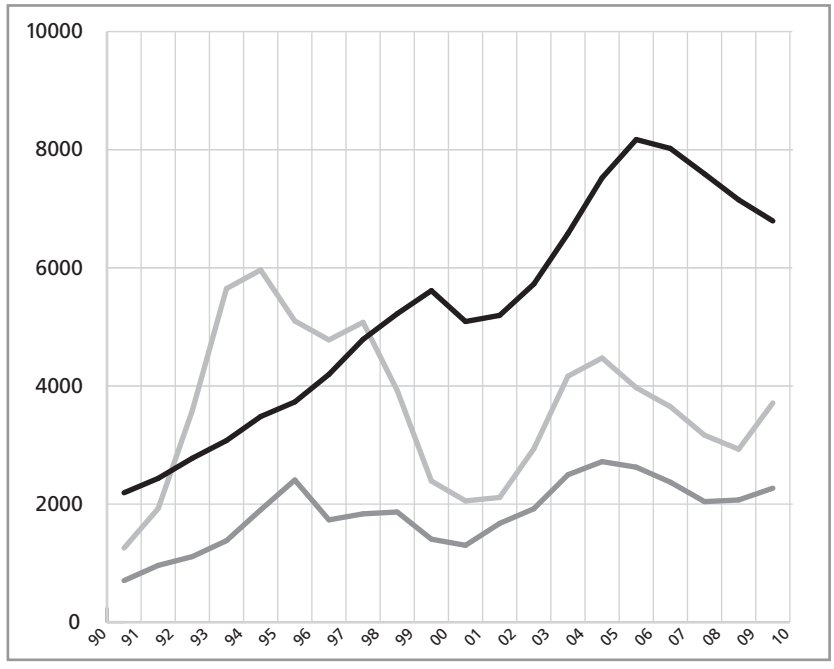
Sozialhilfe und Arbeitslose seit 1990

Fälle Sozialhilfe

Arbeitslose AWA

neue Fälle Sozialhilfe

kumulierte Fallzahlen, vor 2001 rekonstruiert auf System Tutoris



zeigen sich auch in der Entwicklung der Austrittsgründe. Konnten 2008 noch 752 Klienten in Arbeit von der Sozialhilfe abgelöst werden, waren es 2009 nur noch 647.

KLIENTENSTATISTIK 2009

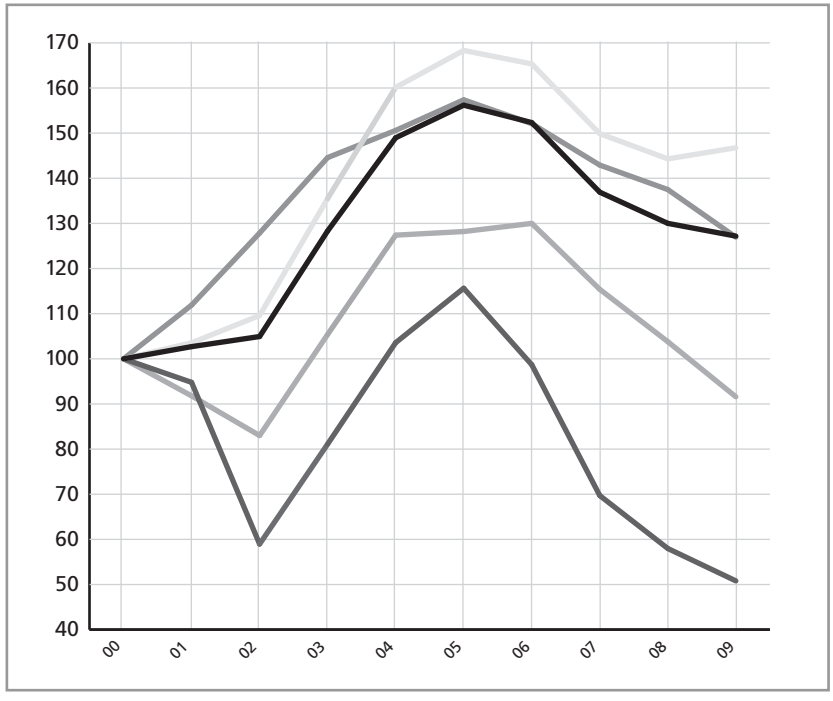
Im Folgenden werden besondere Merkmale und markante Veränderungen in der Klientenstatistik des Berichtsjahres gegenüber dem Vorjahr erläutert. Weitere statistische Angaben sind im Anhang des Jahrbuches zu finden.

KLIENTENSTRUKTUR NACH ALTERSGRUPPEN

Der Anteil der jungen Erwachsenen ist noch einmal weiter gesunken, wenn auch nicht mehr im gleichen Ausmass wie im Vorjahr (2009: –7,64 Prozent; 2008: 14,67 Prozent). Während im Laufe des Jahres 2008 kumuliert 1506 junge Erwachsene in Unterstützung waren, belief sich ihre Zahl 2009 auf 1391. Diese Abnahme ist besonders erfreulich, da gerade diese Altersgruppe besonders stark von konjunkturellen Schwankungen betroffen ist. Die verschiedenen Massnahmen, die in Basel zur Senkung der Jugendarbeitslosigkeit und besseren Qualifizierung junger Menschen umgesetzt wurden, tragen da sicher einen wichtigen Teil bei.

SCHWEIZER UND AUSLÄNDER

Der Anteil der Schweizer, die Sozialhilfe beziehen, lag im Jahr 2009 bei 52,93 Prozent. Das ist leicht höher als 2008, als er bei 51,24 Prozent lag. Insbesondere bei der Altersgruppe der jungen Erwachsenen waren mit 858 Personen gegenüber 533 Personen mehr Schweizer als Ausländer in Unterstützung. Auch bei den Gruppen der 36- bis 50-Jährigen sowie der 51- bis 65-Jährigen überwiegen deutlich die Schweizer. Nur bei der Gruppe der 26- bis 35-Jährigen ist der Anteil der Ausländer höher als jener der Schweizer: 1102 Ausländer gegenüber 894 Schweizer.



Fälle nach Struktur 2000 = 100 % (Stichmonat Dezember)

- Fälle gesamt
- Fälle mit einer Person
- Fälle mit einer Person und Kind/ern
- Ehepaare ohne Kinder
- Ehepaare mit Kind/ern

GESCHLECHTERVERTEILUNG

Der Männeranteil liegt im Berichtsjahr mit 53,08 Prozent wie im Vorjahr leicht höher als der Frauenanteil (kumuliert 5697 Männer gegenüber 5035 Frauen). Genau wie in den Vorjahren ist nur gerade bei der Gruppe der jungen Erwachsenen der Anteil der Frauen mit 52,77 Prozent höher als jener der Männer.

HAUSHALTSSTRUKTUR

Die Sozialhilfe verzeichnet seit 2003 bei der Haushaltstruktur eine Mehrheit von Einpersonenhaushalten. Im Berichtsjahr handelte es sich bei 3104 der Fälle um Einpersonenhaushalte, das ist gegenüber dem Vorjahr eine Zunahme von 17,7 Prozent. 843 Fälle setzten sich aus einer Person mit einem Kind zusammen (2008: 913), 156 Ehepaare ohne Kinder (2008: 178) und 458 der Fälle waren Ehepaare mit Kind/ern (2008: 519).

UNTERSTÜTZUNGSGRÜNDE

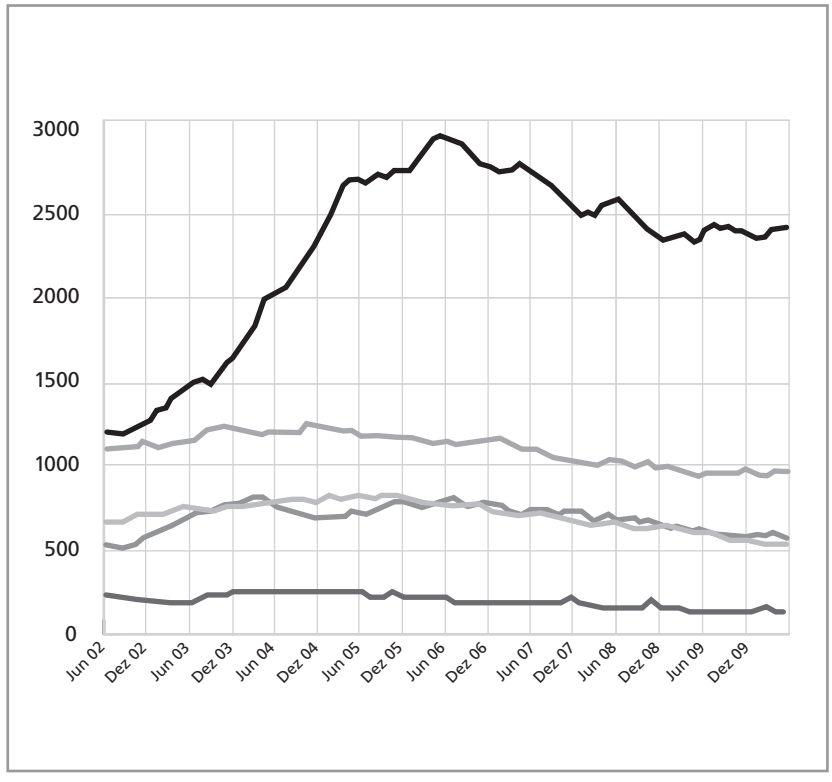
Der Unterstützungsgrund Arbeitslosigkeit überwiegt seit Jahren: Mittlerweile hat jeder zweite Unterstützungsfall Arbeitslosigkeit zur Ursache (51 Prozent). Weitere häufige Unterstützungsgründe sind: gesundheitliche Gründe (14,8 Prozent), ungenügendes Einkommen (11,7 Prozent) und alleinerziehend (10 Prozent).

BEZUGSDAUER

Die Anzahl der Fälle, die länger als drei Jahre von der Sozialhilfe unterstützt werden müssen, ist weiterhin hoch (2009: 2184; 2008: 2303). Ebenso auf konstant hohem Niveau befinden sich die Fälle, die ein bis drei Jahre in Unterstützung sind (2009: 1310; 2008: 1373). Die Fälle mit einer Bezugsdauer von über einem Jahr machen somit 72,4 Prozent der Fälle aus.

Unterstützungsgründe
(Juni 2002)

- Arbeitslosigkeit
- gesundheitliche Gründe, Sucht
- Alleinerziehende
- ungenügendes Einkommen
- Ausbildung



AUSTRITTSGRÜNDE

Im Laufe des Jahres 2009 konnten 7,42 Prozent weniger Klienten abgelöst werden als im Vorjahr (2009: 2221; 2008: 2399). Der hohe Wert der Ablösungen in Arbeit aus den Vorjahren sank im Berichtsjahr leicht (2009: 647; 2008: 752). Aber immer noch 29,13 Prozent schafften die Ablösung von der Sozialhilfe durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (2008: 31,35 Prozent). Ebenfalls häufig ist die Ablösung von der Sozialhilfe durch eine subsidiäre Finanzierung.

DATENSCHUTZ – GRUNDRECHTSSCHUTZ

Die neue Kantonsverfassung gewährleistet das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung. Damit wird der Datenschutz verfassungsrechtlich verankert. Mit der ‹Schengen-Revision› des Datenschutzgesetzes hat der Gesetzgeber ausserdem die Wirksamkeit der Datenschutzaufsicht gestärkt. Vor der Tür steht die Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in einem neuen Informations- und Datenschutzgesetz. Was heisst das für die öffentlichen Organe? Wo besteht Handlungsbedarf?

Dr. iur. Beat Rudin, Datenschutzbeauftragter des Kantons Basel-Stadt

«Das dürfen alle von mir wissen – ich habe nichts zu verbergen.»
Gehören auch Sie zu jenen Personen, die das in aller Unschuld glauben? Ich habe diese Aussage schon von vielen gehört – und ich glaube ihnen. Jedoch: Sie haben die Äusserung in der Regel in Situationen gemacht, in denen sie für sich Vorteile oder mindestens keine Nachteile erwartet haben. Wer kaum Geld auf der Bank hat, hat nichts dagegen einzuwenden, dass der Staat weiss, wohin Geld fliesst oder ob jemand Geld besitzt, das er nicht versteuert. Wer genug Geld auf der Bank und deshalb nicht zu befürchten hat, dass er auf Sozialhilfe angewiesen sein könnte, hat nichts dagegen, dass Sozialdetektive eingesetzt werden, welche kontrollieren, ob jemand ein Nebeneinkommen verheimlicht, um zu verhindern, dass ihm die Sozialhilfe reduziert wird.
«Sehen Sie», werden Sie jetzt sagen, *«der Datenschutz schützt immer die Täter – die Steuerbetrüger und die Sozialhilfebetrüger.»*
Genau das ist eben nicht wahr. Heimlich überwacht werden alle, also nicht nur die Betrüger, sondern auch jene, die zu Unrecht verdächtigt werden, was sich aber eben erst hinterher herausstellen wird. Wenn der Staat Geldflüsse kontrolliert, dann logischerweise nicht nur die der Steuerbetrüger oder Terrorunterstützer, sondern auch die der Bankkunden, die – wie Sie – ihre Steuern bezahlen und denen nichts ferner liegt, als Terrororganisationen zu unterstützen.
Zudem geht es nicht nur um Strafbares, Verbotenes, sondern auch um bloss gesellschaftlich Verpöntes, Unanständiges, Unerwünschtes. Dabei sind die unscharfen Grenzen auch noch veränderlich: Was heute erlaubt ist, kann morgen unerwünscht und übermorgen verboten sein. Jüngst politisch lancierte Ideen – etwa Übergewichtige in der Krankenversicherung zu ‹bestrafen› – illustrieren das Potenzial. Vielleicht hat es morgen grössere Auswirkungen, dass Sie einmal geraucht, zu fett gegessen oder gerne einen guten Tropfen Wein genossen haben. Haben Sie wirklich nichts zu verbergen?
Die Interpretation von Informationen verändert sich; das Wissen entwickelt sich und die Technologie macht rasante Fortschritte. Was gestern noch bedeutungslos war, kann heute einen Verdacht nähren und morgen vielleicht bereits einen Ausschlussgrund darstellen. Ein Iris-Scan als sicherer Schlüssel für den Eingang zu einer Sicherheitszone bei Ihrer Arbeitgeberin – kein Problem. Auch nicht, wenn Sie wissen, dass heute aus Ihrer Iris Informationen über Ihren aktuellen Gesundheitszustand gewonnen werden können? Glauben Sie immer noch, Sie hätten ganz bestimmt nichts zu verbergen?

GRUNDRECHT AUF INFORMATIONELLE SELBSTBESTIMMUNG

Darum profitieren auch Sie vom Datenschutz – obwohl Sie keine Straftat verüben, keinen Sozialhilfebetrug begehen und auch Ihre Steuern bezahlen. Datenschutz schützt nämlich die Grundrechte und Persönlichkeitsrechte der Menschen, über welche Daten bearbeitet werden. Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat 1983 dafür den Begriff der *«informationellen Selbstbestimmung»* geprägt. Es geht um die Autonomie der Menschen – und das ist eine Grundvoraussetzung für das Leben in einer Gesellschaft, die auf Freiheit und Eigenverantwortung basiert, in einem demokrati-

schen Staat, der auf die Mitentscheidung seiner mündigen Bürgerinnen und Bürger angewiesen ist. Ebenso ist es aber auch Grundvoraussetzung in einem Wirtschaftssystem, das auf Vertragsfreiheit und Wettbewerb aufbaut. Beim Datenschutz geht es also letztlich um ein urliberales Anliegen.
Seit 2006 ist das geschützte Grundrecht in der neuen Kantonsverfassung ausdrücklich verankert (§ 11 Buchstabe j der Kantonsverfassung): *«Die Grundrechte sind (…) gewährleistet, namentlich: der Schutz personenbezogener Daten sowie des Rechts auf Einsichtnahme und auf Berichtigung falscher Daten»*. Damit ist die Basler Verfassung schon präziser als die Bundesverfassung von 1999, welche festhält, dass *«jede Person (…) Anspruch auf Schutz vor Missbrauch ihrer persönlichen Daten»* hat (Artikel 13 Absatz 2 der Bundesverfassung). Diese Formulierung ist missglückt. Nicht erst der Missbrauch von personenbezogenen Daten stellt eine Einschränkung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung dar, sondern schon der Gebrauch. Viel präziser ist die Charta der Grundrechte der Europäischen Union von 2007, welche in Artikel 8 den Schutz personenbezogener Daten wie folgt umschreibt:

(1) Jede Person hat das Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten.
(2) Diese Daten dürfen nur nach Treu und Glauben für festgelegte Zwecke und mit Einwilligung der betroffenen Person oder auf einer sonstigen gesetzlich geregelten legitimen Grundlage verarbeitet werden. Jede Person hat das Recht, Auskunft über die sie betreffenden erhobenen Daten zu erhalten und die Berichtigung der Daten zu erwirken.
(3) Die Einhaltung dieser Vorschriften wird von einer unabhängigen Stelle überwacht.

EINSCHRÄNKUNGEN

Die in der Verfassung garantierten Grundrechte können eingeschränkt werden – auch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. So kann es verständlicherweise nicht dem Belieben jeder betroffenen Person überlassen bleiben, ob staatliche Stellen Daten über sie bearbeiten dürfen. Die Steuerverwaltung hätte wohl wenig zu tun, wenn sie nur Steuern bei jenen Personen einfordern dürfte, welche ihr erlauben, Daten über sie zu bearbeiten, und die Kriminalpolizei wäre vermutlich ebenfalls arbeitslos, wenn sie Straftäter nur mit deren Einwilligung verfolgen dürfte …
Grundrechte dürfen nach § 13 der Kantonsverfassung und nach Artikel 36 der Bundesverfassung eingeschränkt werden, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage besteht, wenn die Einschränkung im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist. Das kantonale Datenschutzgesetz und künftig auch das Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Basel-Stadt setzen diese verfassungsrechtlichen Anforderungen für das behördliche Datenbearbeiten um – unschwer sind darin dieselben Elemente zu erkennen, welche auch der Artikel 8 der EU-Grundrechte-Charta enthält:

- Ein öffentliches Organ darf Personendaten bearbeiten, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage besteht oder dies zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe erforderlich ist.
- Das Bearbeiten von Personendaten hat nach Treu und Glauben zu erfolgen und muss verhältnismässig sein.
- Personendaten dürfen nur zu dem Zweck bearbeitet werden, zu dem sie erhoben worden sind, soweit nicht eine gesetzliche Grundlage ausdrücklich eine weitere Verwendung vorsieht oder die betroffene Person im Einzelfall einwilligt.
- Personendaten müssen richtig und, soweit es der Verwendungszweck erfordert, vollständig sein.

Ausserdem haben die betroffenen Personen Anspruch darauf zu wissen, ob bei einem öffentlichen Organ Personendaten über sie vorhanden sind, und gegebenenfalls auch ein Recht auf Zugang zu diesen eigenen Personendaten.

UMSETZUNG IN DER RECHTSETZUNG UND RECHTSANWENDUNG

Ob und, wenn ja, welche Daten ein bestimmtes öffentliches Organ bearbeiten darf, ist nicht dem Datenschutzgesetz (bzw. künftig dem Informations- und Datenschutzgesetz) zu entnehmen, sondern dem entsprechenden Sachrecht – also beispielsweise dem Steuergesetz für die Steuerverwaltung, dem Polizeigesetz für die Polizei, dem Sozialhilfegesetz für die Sozialhilfe und so weiter. Dort wird festgelegt, welche Aufgabe(n) eine Behörde zu erfüllen hat und welche Daten sie dafür bearbeiten darf. Zur Umsetzung des Grundrechts der informationellen Selbstbestimmung berufen ist somit – erstens – das Parlament als Gesetzgeber. Es ist aufgerufen, zwischen den Bedürfnissen der

Aufgabenerfüllung und dem Grundrechtsschutz abzuwägen. Das gelingt offenbar nicht immer: Manchmal – vor allem wenn der Druck der öffentlichen Meinung oder anderer Staaten nach raschen Lösungen verlangt – werden vorschnell Grundrechtseinschränkungen vorgenommen. Man denke nur an all die Einschränkungen, die nach 9/11 zur Bekämpfung des Terrorismus eingeführt wurden – und deren Wirksamkeit nie mehr hinterfragt wurde. Und es wird einer breiteren Öffentlichkeit wohl erst in Zukunft bewusst werden, wozu die Einführung der Wohnungsnummer führt: Was zur Ermöglichung der registergestützten Volkszählung gedacht war, führt dazu, dass die Verwaltung nun erstmals flächendeckend weiss, wer mit wem in welcher Wohnung zusammenwohnt. Ausserdem wurde zur Registerharmonisierung die Sozialversicherungsnummer in die Einwohner- und Steuerregister aufgenommen; sie wird ebenfalls neu auf der Versichertenkarte geführt – und der Einfachheit halber wurde auch bereits vorgeschlagen, sie als eindeutige Nummer für die künftigen elektronischen Patientendossiers zu verwenden. Die Vereinfachung administrativer Abläufe ist das eine – die Auswirkungen der Verknüpfbarkeit von Daten über die Sachbereichsgrenzen hinweg auf die Privatheit das andere.

Das Parlament ist also gefordert, bei der Gesetzgebung eine umfassende Abwägung vorzunehmen und Vorschläge von Verwaltung und Exekutive kritisch auf ihre Grundrechtsauswirkungen zu prüfen. Effizienz und Verhältnismässigkeit sind nicht dasselbe – wenn effizientes Verwaltungshandeln zu Lasten der Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger geht, ist die Verhältnismässigkeit genau unter die Lupe zu nehmen. Die Verwaltung nimmt die Gewichtungen möglicherweise anders vor.

Zweitens aber sind die Verwaltungsbehörden dazu aufgefordert, bei der Rechtsanwendung die Grundrechte zu achten, also nur Massnahmen zu treffen, die sowohl gesetzmässig als auch verhältnismässig sind. Damit die Datenbearbeitung verhältnismässig ist, muss sie zur Zweckerreichung geeignet und erforderlich und für die Betroffenen zumutbar sein. Erforderlich ist ein Datenbearbeiten, wenn der Zweck ohne die Datenbearbeitung, mit weniger Daten oder mit weniger heiklen Daten nicht erreicht werden kann.

‹SCHENGEN-REVISION› DES DATENSCHUTZGESETZES: STÄRKUNG DES DATENSCHUTZES

Mit der 2008 beschlossenen Revision des Gesetzes sollte sichergestellt werden, dass die Anforderungen erfüllt werden, welche einerseits durch die Assoziierung der Schweiz an ‹Schengen› und andererseits aufgrund der schweizerischen Ratifizierung des Zusatzprotokolls zur Europaratskonvention 108 an das kantonale Datenschutzrecht gestellt werden. In materieller Hinsicht mussten Anpassungen bezüglich der Erkennbarkeit der Datenbearbeitungen und des Rechts der betroffenen Personen, die Bekanntgabe von Daten über sie sperren zu lassen, sowie bezüglich der grenzüberschreitenden Datenbekanntgabe vorgenommen werden. Ausserdem wurde das Instrument der Vorabkontrolle eingeführt.

Grössere Änderungen waren in institutioneller Hinsicht notwendig: In diesem Bereich ging es primär darum, die Unabhängigkeit und Wirksamkeit der Datenschutzaufsicht zu stärken. So wird die oder der Datenschutzbeauftragte vom Grossen Rat selbst auf Antrag seiner Wahlvorbereitungskommission auf eine Amtsdauer von sechs Jahren gewählt. Die Aufsichtsstelle verfügt über ein eigenes Budget und ist organisatorisch dem Büro des Grossen Rates und nicht mehr der Staatskanzlei zugeordnet. Um die Wirksamkeit zu verbessern, hat die oder der Datenschutzbeauftragte neu das Recht, gegenüber öffentlichen Organen, welche die an sie gerichtete Empfehlungen nicht einhalten, Weisungen in der Form von Verfügungen zu erlassen, soweit das Interesse an der Durchsetzung der Empfehlung schwer wiegt. Das öffentliche Organ, an welches die Weisung gerichtet ist, kann die Weisung mit einem Rekurs beim Verwaltungsgericht anfechten. Ausserdem beschloss der Grosse Rat, dass der Datenschutzaufsicht die nötigen Ressourcen zugeteilt werden sollen, damit sie die neuen Aufgaben auch wirksam erfüllen kann.

ERKENNTNISSE

Ein Jahr nach dem vollständigen Inkrafttreten der ‹Schengen-Revision› lassen sich erste Erkenntnisse formulieren; sie sind im ersten Tätigkeitsbericht des Datenschutzbeauftragten zuhanden des Grossen Rates dargestellt. Positiv lässt sich sicher festhalten, dass in vielen Verwaltungsstellen die Sensibilisierung für Fragen des Datenschutzes hoch ist; entsprechend gelangten diese Stellen mit

zahlreichen Fragen an den Datenschutzbeauftragten. Bei anderen Stellen soll die Sensibilisierung für den Schutz der Persönlichkeitsrechte der betroffenen Personen in Zukunft verstärkt werden. Auch der Datenschutz-Audit – die (anlassfreie) Kontrolle von Datenbearbeitungen durch den Datenschutzbeauftragten – dürfte zu einer besseren Verankerung des Themas beitragen. Zahlreicher als erwartet haben sich Private, die von staatlichem Datenbearbeiten betroffen sind, an den Datenschutzbeauftragten gewandt. In Einzelfällen mussten Amtsstellen deutlich darauf hingewiesen werden, dass den Betroffenen durchsetzbare Rechtsansprüche zukommen (Recht auf Auskunft über und auf Einsicht in die eigenen Daten sowie das Recht auf Berichtigung unrichtiger Daten). Auf Defizite in zwei Bereichen soll hier aber speziell hingewiesen werden:

Genügende gesetzliche Grundlagen?

Das Bearbeiten von Personendaten benötigt – wie erwähnt – eine gesetzliche Grundlage. Wenn besonders schützenswerte Personendaten bearbeitet werden sollen, muss die entsprechende Regelung in einem Gesetz im formellen Sinn, das heisst in einem vom Grossen Rat im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassenen Gesetz, enthalten sein. Hier besteht ein Defizit: Erst für wenige Bearbeitungen von besonders schützenswerten Personendaten sind die notwendigen formell-gesetzlichen Grundlagen in der erforderlichen Bestimmtheit vorhanden – beispielsweise im Harmonisierungsgesetz Sozialleistungen (SoHaG) und der dazugehörenden Verordnung. Viele andere Rechtsgrundlagen bleiben zu unbestimmt. Hier dürften wohl erst in Zukunft genügende Rechtsgrundlagen geschaffen werden, etwa durch den Erlass des geplanten Gesundheitsgesetzes oder durch die Schaffung eines Statistikgesetzes. Die neue Kantonsverfassung sieht als Formen der Rechtsetzung nur noch das Gesetz und die Verordnung vor – blosse Regierungsratsbeschlüsse genügen den Anforderungen für die Einschränkung von Grundrechten nicht mehr. Zu prüfen ist auch, ob – zum Beispiel für geplante Pilotanwendungen im Umfeld von eHealth (elektronisches Patientendossier, elektronische Medikamentenverschreibung) – eine gesetzliche Grundlage für Pilotversuche geschaffen werden müsste; der Bund hat dies in Artikel 17a des Bundesdatenschutzgesetzes bereits getan.

Bewusstsein für die datenschutzrechtliche Verantwortung?

Die vom Datenschutzbeauftragten im vergangenen Jahr bearbeiteten Geschäfte lassen vermuten, dass teilweise das Bewusstsein für die eigene Verantwortlichkeit fehlt. Diese Vermutung bezieht sich zum einen auf die personelle Ebene, wenn etwa Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter ihr Zugriffsrecht auf Daten aus dem Datenmarkt für nichtamtliche Zwecke ‹nutzen›. Andererseits gilt sie auch für die institutionelle Ebene: Das öffentliche Organ, das zur Aufgabenerfüllung Personendaten bearbeitet, ist für die Einhaltung des Datenschutzes verantwortlich. Im Zusammenhang mit den rund 600 bestehenden Autorisierungen für Online-Zugriffe auf Daten anderer öffentlicher Organe musste festgestellt werden, dass nicht selten die Angaben zur gesetzlichen Grundlage ungenügend sind; immerhin sollte die Dateneigentümerin aufgrund dieses Gesuches beurteilen können, ob sie verpflichtet oder mindestens berechtigt ist, die Daten bekannt zu geben beziehungsweise den Online-Zugriff darauf zu gewähren. Manchmal fehlen die Stellungnahmen der Dateneigentümerinnen überhaupt. Und in mehreren Fällen hat sich gar herausgestellt, dass die Autorisierungen seit etlichen Jahren nicht mehr gültig sind. Das Autorisierungsverfahren nach § 10 Absatz 2 des Datenschutzgesetzes hat offensichtlich dazu geführt, dass sich die Dateneigentümerinnen ihrer Verantwortung als ‹Hüterinnen ihrer Daten› nicht mehr bewusst waren.

Auch im Bereich der Informationssicherheit bestehen offensichtlich Unsicherheiten darüber, wer wofür verantwortlich ist. Nach dem Entwurf zum Informations- und Datenschutzgesetz sollen die Verantwortlichkeiten wieder entwirrt werden. In Zukunft wird zu prüfen sein, ob nicht für Informatikplattformen wie den Datenmarkt oder die Bewilligungsplattform eine gesetzliche Grundlage zu schaffen ist, damit die Verantwortlichkeiten klar abgegrenzt werden können.

HANDLUNGSBEDARF

Beseitigung der festgestellten Defizite

Zum einen ergibt sich Handlungsbedarf aus den festgestellten Defiziten: Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen verstärkt auf ihre persönliche Verantwortlichkeit hingewiesen werden. Dasselbe

gilt auf institutioneller Ebene für die Dateneigentümerinnen. Zu diesem Zweck wurde beispielsweise das Gesuchsverfahren für die Autorisierung von Online-Zugriffen auf Datenbestände anderer Organe neu organisiert. Die Behörde, welche Zugriff erhalten will, muss zuhanden der Dateneigentümerin zur Frage der Gesetz- und Verhältnismässigkeit des Zugriffs detaillierte Angaben machen. Auch mit den vom Datenschutzbeauftragten bei den verschiedenen öffentlichen Organen durchgeführten Datenschutz-Audits wird der Sinn für die eigene Verantwortlichkeit geschärft. Wo genügende gesetzliche Grundlagen fehlen, wird künftig konsequenter auf das Manko hinzuweisen sein.

Umsetzung des Informations- und Datenschutzgesetzes

Zum andern ergibt sich Handlungsbedarf aus dem künftigen Informations- und Datenschutzgesetz. Die neue Kantonsverfassung hat nicht bloss den Datenschutz auf eine verfassungsrechtliche Grundlage gestellt, sondern auch das Öffentlichkeitsprinzip eingeführt. § 75 der Kantonsverfassung verpflichtet im ersten Absatz die Behörden zur proaktiven Informationstätigkeit und statuiert im zweiten Absatz das «Recht auf Einsicht in amtliche Akten» (reaktive Informationstätigkeit), soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Das Nähere soll, so legt der dritte Absatz fest, ein Gesetz bestimmen, wobei die Vertraulichkeit von Steuerdaten gewährleistet bleibt.

Der Regierungsrat hat im Februar 2009 dem Grossen Rat den Entwurf für ein Informations- und Datenschutzgesetz unterbreitet. Darin werden die Regelungen zum Datenschutz und zum Öffentlichkeitsprinzip zusammengefasst, weil sie im Grunde genommen zwei Seiten derselben Medaille darstellen. Personendaten sind die personenbezogene Teilmenge von Informationen, und im Datenschutz wie bei Öffentlichkeitsprinzip geht es um den Zugang und Nichtzugang zu Informationen. Die Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission hat das Geschäft umfassend behandelt und im April 2010 ihren Bericht dem Grossen Rat zugestellt. Wenn das Informations- und Datenschutzgesetz vom Grossen Rat ohne grosse Änderungen verabschiedet und vom Regierungsrat in Kraft gesetzt wird, wird sich für die Verwaltung im Umgang mit Informationen einiges ändern:

Das Grundkonzept des ‹Datenschutzteils› wird beibehalten, es werden jedoch verschiedene Klärungen (Geltungsbereich, Voraussetzungen für das Bearbeiten und Zweckbindungsgebot) vorgenommen. Künftig soll für neue IT-Systeme das Prinzip der Datenvermeidung und Datensparsamkeit verankert werden. Verstärkt wird auch die Transparenz für die betroffenen Behörden, indem – wie im Bundesrecht – eine Informationspflicht bei der Beschaffung von besonderen Personendaten eingeführt wird. Neu geregelt wird die Videoüberwachung, zudem wird das bisher von der oder dem Datenschutzbeauftragten geführte zentrale Register der Datensammlungen abgelöst durch ein dezentral von den verantwortlichen Organen gepflegtes, aber zentral veröffentlichtes Verzeichnis der Verfahren, bei welchen Personendaten bearbeitet werden. Handlungsbedarf ergibt sich sicher aus der Pflicht zur Schaffung dieses Verzeichnisses und bei Videoüberwachungsanlagen aus der Pflicht zur Schaffung eines Reglements.

Einschneidender wird sich der neue ‹Informationsteil› auswirken, mit welchem die von der Verfassung verlangte gesetzliche Detailregelung für das Öffentlichkeitsprinzip geschaffen wird. Die Verwaltung verliert die bisherige ‹Informationshoheit›, weil nicht mehr sie allein bestimmen kann, welche Informationen sie der Öffentlichkeit zugänglich machen will. Zwar ist sie wie bis anhin auch weiter zuständig für die aktive Informationstätigkeit (‹Informieren von Amtes wegen›). Neu aber erhält jede Person das Recht auf Zugang zu den bei einem öffentlichen Organ vorhandenen Informationen. Dieser Anspruch kann voraussetzungslos geltend gemacht werden; die gesuchstellende Person muss also keinerlei Interessennachweis erbringen. Der Zugang zu Informationen darf – wie auch die Bekanntgabe von Informationen zur Aufgabenerfüllung eines öffentlichen Organs – nur eingeschränkt werden, wenn eine besondere Geheimhaltungspflicht (wie zum Beispiel das Steuergeheimnis oder das ärztliche Berufsgeheimnis) dies vorsieht oder wenn ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht. Weil die transparente Verwaltung und nicht die gläserne Bürgerin oder der gläserne Bürger das Ziel der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips sind, müssen Personendaten vor der Zugangsgewährung anonymisiert werden, falls der Zugang nicht schon wegen eines überwiegenden privaten Interesses überhaupt zu verweigern ist. Das Gesetz setzt der Verwaltung eine Frist von 30 Tagen, innert welcher sie das Zugangsgesuch spätestens beantworten muss. Innerhalb dieser Zeitspanne hat sie entweder den Zugang zu gewähren, mitzuteilen,

dass sie eine Abweisung des Gesuchs in Betracht zieht, oder zu erklären, warum sie noch nicht entscheiden kann und bis wann der Entscheid vorliegen wird. Kontrovers ist, ob – wie es der Regierungsrat beantragt hat – bei Ablehnung des Gesuchs oder der Nichtberücksichtigung von Einwänden gegen die Zugangsgewährung die Durchführung eines Schlichtungsverfahrens vor der Ombudsstelle verlangt werden kann oder nicht. Nicht bestritten ist hingegen, dass Gebühren nur in Ausnahmefällen (bei aufwändigen Verfahren und für die Anfertigung von Kopien) verlangt werden dürfen. Auch hier wird Handlungsbedarf sichtbar: Einerseits müssen bestimmte Bereiche des Informations- und Datenschutzgesetzes auf Verordnungsstufe konkretisiert werden – hier wird darauf zu achten sein, dass das Öffentlichkeitsprinzip nicht quasi durch das Hintertürchen aufgeweicht wird. Andererseits muss darauf hingewirkt werden, dass zukunftsträchtige Lösungen gefunden werden und nicht kurzsichtig Entwicklungen Richtung eGovernment und systematische Informationsverwaltung verbaut werden.

Wird in dem Moment, in welchem das Informations- und Datenschutzgesetz in Kraft gesetzt wird, ein Paradigmenwechsel stattfinden? Kaum. Mit dem Informations- und Datenschutzgesetz werden zwar die Rechtsgrundlagen für den Paradigmenwechsel geschaffen. Ein solcher ist aber auch abhängig von einem Kulturwechsel, vom Wechsel des Verständnisses von Staat und Bürgerin/Bürger in den Köpfen der Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter. Dies wird ohne Zweifel eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen. So wie es heute schon Departemente gibt, die aktiver und offener informieren als andere, so wird es auch in naher Zukunft noch Unterschiede geben. Immerhin bietet das Informations- und Datenschutzgesetz einen ‹Schuhlöffel› für den Einstieg in eine offenere Verwaltung: Auf ein Zugangsgesuch muss ein öffentliches Organ nicht eintreten, wenn es die gewünschte Information bereits öffentlich zugänglich gemacht hat. Die Verwaltungsstelle, welche umfassender proaktiv informiert, also die interessanten Informationen von sich aus veröffentlicht, spart sich das aufwändigere individuelle Zugangsverfahren.

FAZIT

Datenschutz ist der Schutz der Grundrechte der Menschen, über die öffentliche Organe Daten bearbeiten. Autonomie – hier in Form der informationellen Selbstbestimmung – ist eine Funktionsvoraussetzung für eine auf Freiheit und Eigenverantwortung bauende Gesellschaft, für den demokratischen Staat und die auf Vertragsfreiheit und Wettbewerb basierende Wirtschaftsordnung. Datenschutz ist in diesem Sinne ein urliberales Anliegen. Die datenschutzrechtlichen Vorgaben einzuhalten ist kein freiwilliges ‹Surplus›, sondern gehört unabdingbar zur staatlichen Aufgabenerfüllung und ist Teil der Qualitätssicherung bei der Aufgabenerfüllung. Die Verantwortlichkeiten sind klar: Wer Daten bearbeitet, ist für den Datenschutz verantwortlich. Einem anderen Organ Zugriff auf ihre Daten gewähren darf die Dateneigentümerin nur, wenn sie sich vergewissert hat, dass die datenschutzgesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Das wird auch künftig, wenn das Informations- und Datenschutzgesetz in Kraft treten wird, nicht anders sein.

Kurz: Datenschutz ist Achtung vor den Menschen, über die wir Daten bearbeiten. Es ist eine Herausforderung, der sich die Verwaltung jeden Tag von neuem zu stellen hat – nur schon die technologischen und gesellschaftlichen Entwicklungen werden auch weiterhin dafür sorgen, dass es an neuen Herausforderungen nicht fehlt. Packen wir’s an!

STIFTUNG IMPULS – FIT FOR JOBS! – DER SCHAFFHAUSER INTEGRATIONSSUPERMARKT

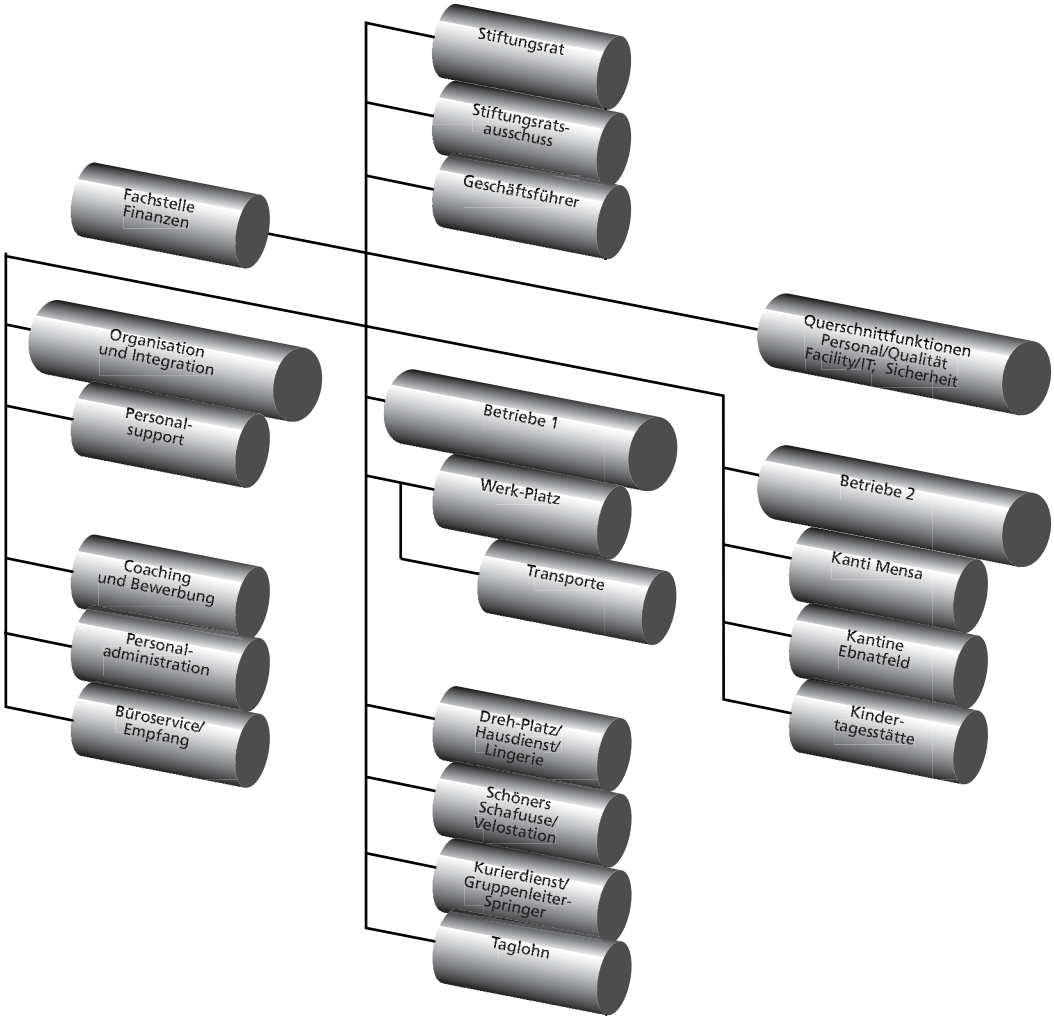
Arbeitsmarktliche Massnahmen und soziale Integration unter einem gemeinsamen Dach – geht das überhaupt?

Roland Gasser, Geschäftsführer Stiftung Impuls – FIT FOR JOBS!

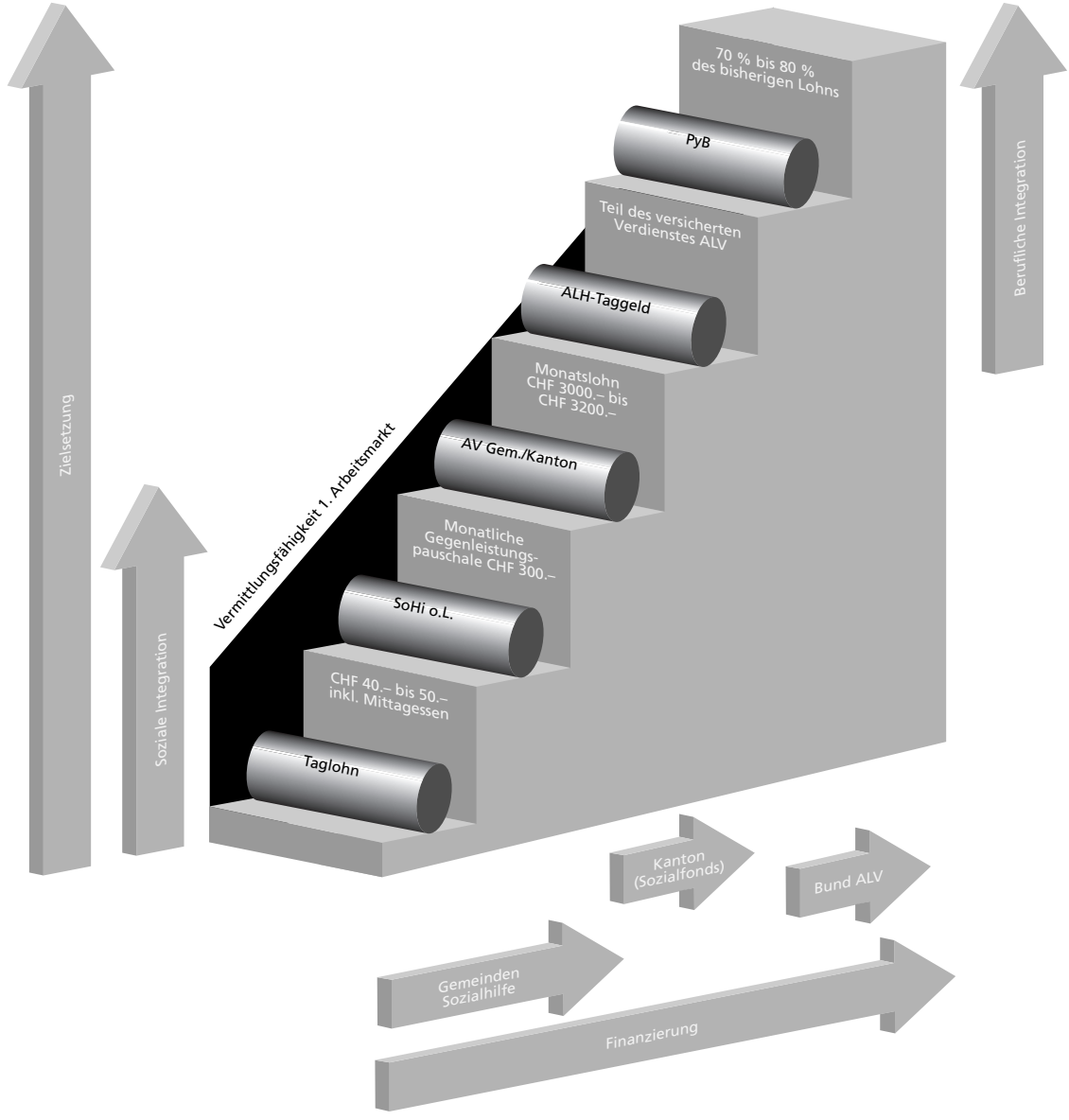
In Schaffhausen hat sich 1983, beginnend aus einem temporären Taglohnprogramm der Stadt Schaffhausen, sukzessiv eine differenzierte regionale Plattform für soziale und berufliche Arbeitsintegration von beachtlicher Grösse entwickelt. Seit 1997 unter dem neuen Dach der privatrechtlichen Stiftung Impuls – FIT FOR JOBS! werden zurzeit über 260 Personen, teilweise unter OR-Arbeitsvertrag, beschäftigt. Eine Führungsstruktur von 37 Mitarbeitenden betreibt zwölf eigene Produktions- und Dienstleistungsbetriebe mit insgesamt 200 Arbeitsplätzen sowie etwa 60 zusätzliche externe Plätze in praktisch allen Abteilungen kantonaler und kommunaler Institutionen. Damit kann ein breites Feld unterschiedlicher beruflicher Fähigkeiten abgedeckt werden. Zusätzlich im Angebot steht eine differenzierte Palette an unterstützenden Massnahmen bis hin zu Einzelcoaching. Die Zuweiser haben so die Möglichkeit, einen individuellen Mix für ihre Teilnehmenden zusammenzustellen.
Im Gegensatz zu einigen grossen Kantonen, die eine klare Differenzierung zwischen Beschäftigungsprogrammen, die über die Arbeitslosenversicherung (AVIG) finanziert werden, und eher auf Sozialintegration fokussierte Tätigkeiten (Tag- oder Teillohn, gemeinnützige Arbeit usw.) anstreben, setzt man in Schaffhausen stark auf die Nutzung von Synergien. Modelle wie die interinstitutionelle Zusammenarbeit oder das Case Management können daher in der untereinander stark vernetzten und übersichtlichen institutionellen Landschaft besonders gut gedeihen. Diese spezifische lokale Kultur und ein starker Stiftungsrat, in dem alle institutionellen Zuweiser, aber auch Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter sowie Gewerbe- und Industrieverbände Einsitz nehmen, tragen letztendlich die breiten Aktivitäten der Stiftung in der Öffentlichkeit mit und sorgen für die nötige Akzeptanz.

WELCHES SIND DIE VORTEILE EINER GROSSEN INTERINSTITUTIONELLEN PLATTFORM?

Die Gründe für einen längeren Ausschluss aus dem ersten Arbeitsmarkt sind vielfältig und höchst individuell. Vielfach lassen sie sich nicht innerhalb eines Sozialversicherungssystems auffangen oder gar wegtherapieren. Dadurch, dass innerhalb der Stiftung Personen mit Unterbrüchen zum Teil über Jahre quer durch alle zuweisenden Systeme unterstützt werden, kann die Integrationsarbeit fundierter, nachhaltiger und effizienter angegangen werden. Die vertiefte Kenntnis der jeweiligen Biografie, verknüpft mit der Alltagserfahrung an der Arbeitsstelle, geben ein realistisches Bild des vorhandenen Potenzials und zeigen auch deutlich die Grenzen auf, die eine Person in Bezug zur Arbeitswelt vorzuweisen hat. Kann eine tragfähige persönliche Beziehung mit den agogisch und psychologisch geschulten Anleitern und Fallverantwortlichen aufgebaut werden, so können wertvolle Entwicklungs- und Veränderungsprozesse angestossen und begleitet werden. Solche Entwicklungen benötigen aber vielfach Zeit, nicht selten muss auch passiv abgewartet werden, bis der Leidensdruck so hoch ist, dass die eigene Motivation und der Wille zu mehr Verantwortung und Leistungsbereitschaft erwachen.


Stiftungsrat
Stiftungsrats-
ausschuss
Geschäftsführer
Fachstelle
Finanzen
Querschnittfunktionen
Personal/Qualität
Facility/IT; Sicherheit
Organisation
und Integration
Personal-
support
Betriebe 1
Werk-Platz
Transporte
Betriebe 2
Kanti Mensa
Kantine
Ebnatfeld
Kinder-
tagesstätte
Coaching
und Bewerbung
Personal-
administration
Büroservice/
Empfang
Dreh-Platz/
Hausdienst/
Lingerie
Schöners
Schafuuse/
Velostation
Kurierdienst/
Gruppenleiter-
Springer
Taglohn

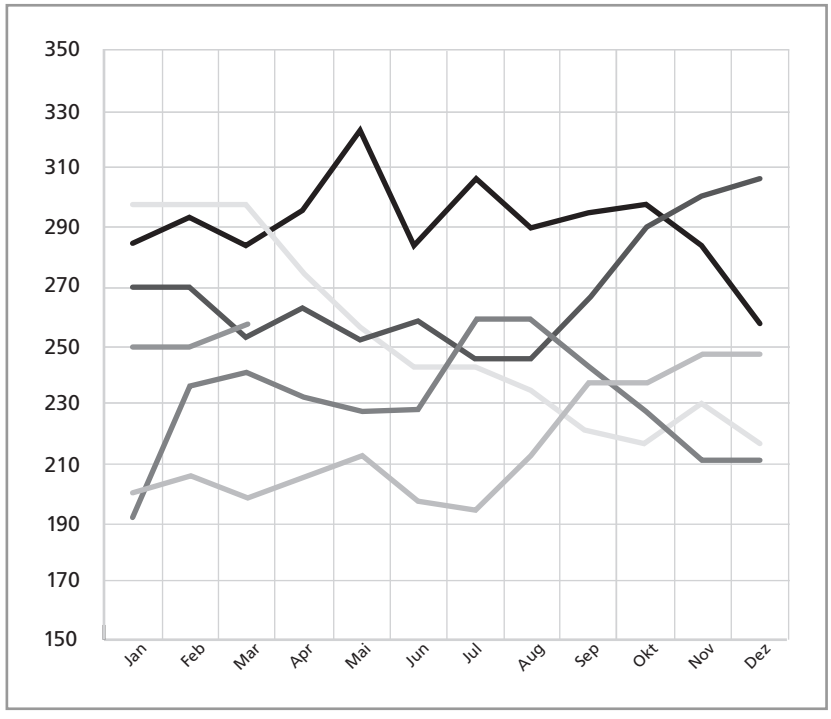
Dass solche, institutionelle Grenzen überschreitende, Entwicklungsprozesse unter einem Dach möglich sind, ist wohl einer der Erfolgsfaktoren der Stiftung. Die Stiftung bietet dazu quasi ein eigenes Karrieremodell an, das sowohl rückwärts wie vorwärts beschritten werden kann. Vereinfacht dargestellt in der folgenden Grafik:



Wie im Modell ersichtlich, hat Schaffhausen mit Hilfe kantonal finanzierter Arbeitslosenhilfe-Taggelder (maximal 150 Tagessätze) eine Abfederung bereit, damit bei der Arbeitslosenversicherung (ALV) ausgesteuerte Personen nicht in jedem Fall direkt in die Sozialhilfe rutschen. Genügend eigene Bemühungen (Zwischenverdienst) und Vermittlungsfähigkeit vorausgesetzt, besteht danach sogar die Möglichkeit, in einem Arbeitsverhältnis zum Minimallohn eigenständig und im Arbeitsmarkt integriert zu bleiben. Dafür stellt der Kanton weitere Gelder zur Verfügung, allerdings nur unter ganz bestimmten gesetzlichen Auflagen (Kostenbeteiligung des jeweiligen Arbeitgebers und zeitlich befristet, maximal zwölf Monate). Die Gemeinden verfügen über ähnliche Möglichkeiten mit so-

zialhilfefinanzierten Lohnanstellungen. So machen sie aus dem Fürsorgeempfänger einen Arbeitnehmenden mit allen Rechten und Pflichten (inklusive Sozialversicherungen). Unentschuldigte Absenzen, Vergehen gegen Disziplin und so weiter haben unmittelbare Konsequenzen (Lohnabzug, Kündigung), und auch die Art des Arbeitsplatzes hängt stark von der Leistungsbereitschaft und natürlich den beruflichen Möglichkeiten ab (vom Montagefliessband bis zur kantonalen Steuerverwaltung). Bis zur hier skizzierten Stufe sprechen wir primär von beruflicher Integration, das heisst die Leute sollten im ersten Arbeitsmarkt eine reelle Chance haben. Natürlich ist der Übergang fliessend, jemand kann trotz sehr guter beruflicher Qualifikation nur schwer oder kaum vermittelbar sein, meistens liegt das in gesundheitlichen oder psycho-sozialen Defiziten, vielfach aber auch lähmen schwere finanzielle Altlasten den weiteren beruflichen Tatendrang. In solchen Fällen ist gegenüber beruflichen Integrationsbemühungen Zurückhaltung angesagt, der Fokus verlagert sich auf ein anderes wichtiges Grundbedürfnis, jenes der sozialen Integration. Für eine zunehmende Zahl von Langzeitfürsorgeabhängigen steht vor allem dieses Ziel im Vordergrund; geeignete Messkriterien dafür sind Stabilität und Gesundheit. Es sind denn auch diese Mitarbeitenden innerhalb unserer Betriebe, die durch ihre Konstanz und Dankbarkeit wichtige Nischenjobs verrichten und sich dadurch ihren Respekt und Selbstwert in einem positiven Bereich erhalten können. Dies obwohl einige von ihnen kaum je wieder in einer normalen leistungsorientierten Arbeitsumgebung arbeiten werden. Ebenfalls zum Ziel der sozialen Integration führen wir ein vom übrigen Betrieb strikt getrenntes Taglohnprogramm. Hier finden wir sowohl richtige Outlaws (langjährige Drogenkonsumenten, kooperationsunwillige und renitente Sozialhilfebezüger, Kleinkriminelle) als auch vorübergehend Gestrandete vielerlei Couleur. Hier entscheidet jeder täglich selber für sich, ob er arbeiten will und sich damit einen höheren Lebensstandard leisten kann. Nicht selten können besonders Zuverlässige und Motivierte auf eine höhere Treppenstufe wechseln, sei das mit der Integrationszulage (IZU) oder manchmal auch direkt in eine Monatslohnanstellung.

Belegungsentwicklung
2005 bis März 2010
Anzahl Personen

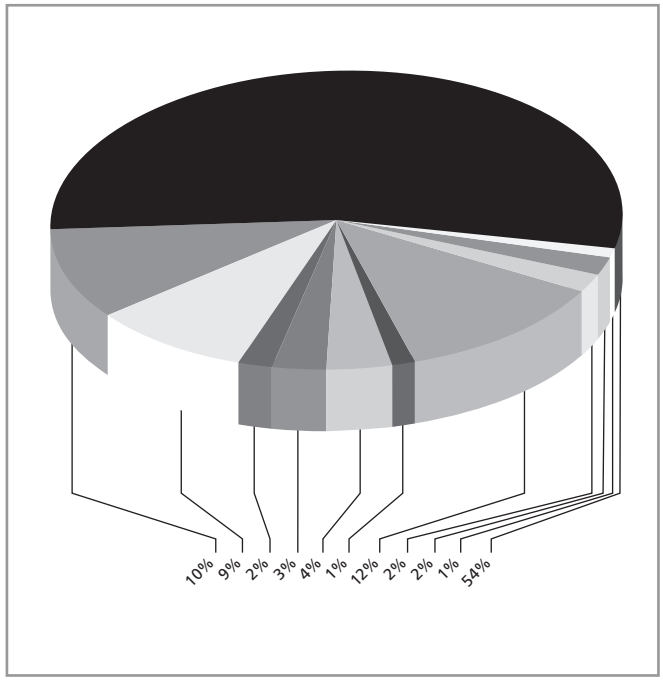


Der Vollständigkeit halber sei hier noch erwähnt, dass die Stiftung auch im Bereich der Invalidenversicherung-Integrationsmassnahmen und der Beschäftigung von Asylsuchenden tätig ist sowie als Plattform für die gemeinnützige Arbeit dient. Als Spezialität kann auch der Betrieb einer eigenen Kindertagesstätte mit fünfzehn Tagesplätzen dazu gezählt werden.
Ein nicht zu unterschätzender Vorteil aus unternehmerischer Sicht ist die Abstützung auf mehrere Zuweisersysteme aufgrund der unterschiedlichen Bedarfsdynamik und Entwicklungszyklen. So ist die Nachfrage aus der Sozialhilfe wesentlich stabiler als zum Beispiel die AVIG-finanzierten Programme, die je nach Konjunktur extrem grosse Schwankungen aufweisen (zurzeit befinden sich mit 143 vom regionalen Arbeitsvermittlungszentrum (RAV) zugewiesenen Personen doppelt so viele in der Stiftung wie vor einem Jahr). Obwohl die Stiftung in ihrer Struktur schon eine gewisse Elastizität aufweisen muss, wie die Volatilität der unten dargestellten Belegungskurven zeigt (dazu gehören wenn nötig auch Entlassungen), führt das doch nicht gleich bei jeder Hochkonjunktur zum Kahlschlag oder gar zur Liquidation, wie das in einigen Kantonen immer wieder passiert. Denn der Aufbau von Arbeitsintegrations-Know-how braucht Zeit und kann nicht kurzfristig je nach Bedarf an- und ausgeknipst werden. Nur eine gewisse Kontinuität bringt hier die erforderliche Qualität.

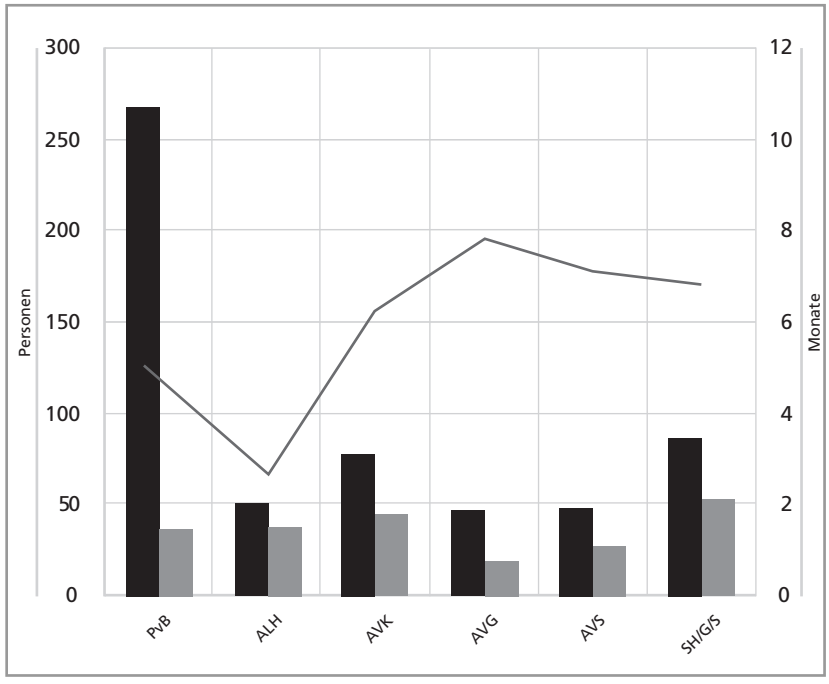
WELCHE WIRKUNGEN ERZIELEN WIR?

Traditionellerweise werden Arbeitsintegrationsangebote an ihrer Integrationswirkung in den ersten Arbeitsmarkt gemessen. Mit Blick auf die differenzierte Kundschaft bei Impuls wäre das aber nicht angemessen und unvollständig. Wirkungen in einem solchen Umfeld sind vielseitig, primär gilt der Grundsatz: Stabilität = Erfolg. Insofern messen wir rund elf Standardwirkungen, die unten als Prozentzahlen über die Gesamtheit aller Teilnehmenden aufgeführt sind (Basis Krisenjahr 2009).

- Übertritt (Aufstieg) – Platzwechsel
- Übertritt (Abstieg) – Platzwechsel
- Übertritt (Neutral) – Platzwechsel
- Programmwechsel
- Antritt Stelle/Lehre
- Vertragsende
- Abmeldung durch Teilnehmer
- Abbruch durch Eigenverschulden
- Abbruch durch Gesundheitsprobleme
- Abbruch durch Zuweiser
- Abbruch mit externer Anschlusslösung



Innerhalb der verschiedenen Zielgruppen bestehen natürlich grosse Unterschiede, so betrug die Stellenantrittsquote bei den AVIG-finanzierten Beschäftigungen 16 %, bei den kantonal finanzierten Anstellungen 10 % und fiel dann in den auf Sozialintegration ausgerichteten Gefässen auf knapp 5 %.
Aber auch diese Wirkungsfaktoren sind nur Teil der Wahrheit. In der heutigen Welt der flexiblen und prekären Arbeitsverhältnisse, insbesondere im niederschwelligen Bereich (Industrie, Gastro, Bau) ist mehrfache Arbeitslosigkeit und/oder Sozialhilfeunterstützung keine Seltenheit. Eine Auswertung über 36 Monate auf der Basis von 2009 zeigt folgendes Bild:



Vergleich 2009

Personen

davon Drehtüreffekt (24 Monate)

Falldauer

Ausgehend von der Belegung 2009 sehen wir, dass bei den meisten Arbeitsverhältnissen vielfach über 50 % der Menschen in den 24 Monaten davor mindestens schon einmal in der Stiftung beschäftigt waren, also Wiederkehrer sind. Einzelne Fälle sind sogar seit über zehn Jahren immer wieder in unterschiedlichen Anstellungen aktiv. Interessant ist die Falldauer, die naturgemäss in den Bereichen der beruflichen Integration kürzer ist, aber auch bei den sozialhilfeindizierten Beschäftigungen, die zum Teil zeitlich unlimitiert sind, nicht über acht Monate hinaus gehen. Dies zeugt doch von einer gesunden Dynamik im ganzen System. Um allfälligen Gewöhnungseffekten vorzubeugen, werden Wiederkehrer auch vorzugsweise an neue Arbeitsplätze mit neuen Bezugspersonen gesetzt. Die Stiftung versteht sich ganz klar als Leistungsbetrieb und nicht als Wohlfühlprogramm.

WAS KOSTET ARBEITSINTEGRATION?

Arbeitsintegration in der Form wie sie in der Schweiz existiert, sei es in Beschäftigungsprogrammen oder Sozialfirmen, wird niemals selbsttragend möglich sein. Zumindest nicht, wenn eine Vollkostenrechnung, in der auch die ganze Infrastruktur und alle Investitionen eingerechnet sind, geführt wird. Das hat zwei Hauptgründe: Die Tätigkeiten sollen und dürfen den ersten Arbeitsmarkt nicht direkt beeinträchtigen, somit bleibt ein illustres Geschäftsfeld im letzten Drittel der wirtschaftlichen Wertschöpfungsprozesse übrig. Der zweite Aspekt ist, dass man in diesem Umfeld die Mitarbeitenden nicht selektionieren kann, sie werden primär über Sozialversicherungssysteme zugewiesen. Die durchschnittliche Verweildauer pro Mitarbeiter beträgt lediglich fünf Monate; somit wechselt der ganze Personalbestand jährlich mehrfach. Man stelle sich diese Situation einmal im eigenen Betrieb vor! Entsprechend ist die Leistungsfähigkeit, aber auch die Motivation, nicht mit einem herkömmlichen Betrieb vergleichbar, nach unserer Erfahrung liegt sie je nach Geschäftsfeld bei fünfzig bis maximal achtzig Prozent. Kommen zu einer Beschäftigung noch Bildung und unterstützende Massnahmen hinzu, kann sich rasch ein Betrag von einigen Tausend Schweizer Franken im Monat ergeben. Die Stiftung Impuls ist Dank ihrer Grösse und der möglichen Synergien wohl eine der günstigsten Institutionen der Schweiz, was mich im Übrigen auch zum Begriff des ‹Supermarktes› inspiriert hat. Die günstigste Beschäftigung bieten wir im Moment in den beiden Grossbetrieben für monatlich CHF 500.– an, der teuerste Integrationsplatz im Büro-Service kostet den Zuweiser monatlich CHF 1400.–. Diese vergleichsweise niedrigen Preise sind möglich durch den generierten Eigenertrag in der Höhe von etwa CHF 1,4 Mio. und durch ein sehr schlankes, aber effizientes Personalkorsett. Direkt über die Zuweiser müssen weitere CHF 2,4 Mio. für den Einkauf der Plätze beigesteuert werden, der Hauptteil davon für die aufwändigere berufliche Integration.
Aber auch hier darf der Fokus nicht nur auf Wirtschaftlichkeit gelenkt werden, die Stiftung Impuls bietet auch der Öffentlichkeit gegenüber zahlreiche Leistungen, die nicht mit Geld abgegolten werden (Forstarbeiten, Betrieb Velostation, Logistikleistungen und so weiter).

WIE FÜHRT MAN EINEN ARBEITSINTEGRATIONSBETRIEB?

Der hier in aller Kürze dargestellte Betrieb der Stiftung Impuls stellt sehr hohe Anforderungen an Prozesse, Instrumente, Strukturen und Mitarbeitende. Viele wenig beeinflussbare exogene Faktoren (Konjunktur, Finanzpolitik und so weiter) gestalten eine vorausschauende Unternehmensführung anspruchsvoll, und immer wieder sind rasche Entscheide und Improvisationstalent gefragt. Allein die verursachergerechte Abrechnung der individuellen Fallverläufe an die verschiedenen Zuweiser ist ein hochkomplexer Prozess. Ein flexibles und professionelles Personalmanagement, mit sattelfesten Kenntnissen des Arbeitsrechtes, gehört zu den Kernkompetenzen des Betriebes. Weiter gehören dazu moderne Erfassungs-, Lohn- und Buchhaltungssysteme. Zusätzlich arbeiten wir seit 2010 mit einer modernen Fallführungssoftware; alle Dossiers werden jetzt praktisch online und elektronisch geführt. Auf der operativen Arbeitsebene, insbesondere in den eigenen Betrieben, muss genügend attraktive und abwechslungsreiche Arbeit akquiriert, vorbereitet und angeleitet werden. Auch der interne Arbeitsplatz stellt eine reale Arbeitssituation dar, Qualität und Leistung sind ebenso gefragt wie im ersten Arbeitsmarkt. Moderne und sichere Arbeitsmittel sind eine Selbstverständlichkeit. Es ist uns gelungen, mit der lokalen Industrie eine wertvolle Partnerschaft einzugehen; in den beiden grossen Montagebetrieben produzieren wir Produkte und Teile für den Weltmarkt. Dadurch konnten sogar Produktionsverlagerungen nach Osteuropa teilweise kompensiert werden. Zwei grosse Gastrobetriebe produzieren bis zu 400 Mahlzeiten pro Tag, sie unterscheiden sich nur in der hohen

personellen Belegung von einem normalen Betrieb der Gemeinschaftsverpflegung. Natürlich gibt es auch ruhigere, marktfernere Betriebe, so die Velostation oder die auf Stadtpflege und Graffitientfernung spezialisierte Einheit ‹Schöners Schafuuse›. Ganz am oberen Ende der Anforderungen stehen Einsätze im Büro-Service, ein Dienstleistungscenter für alle Arten von administrativen Tätigkeiten oder als interne Coaching-Assistenz, wo Teilnehmende in ihren Bemühungen bei Bewerbungen aktiv unterstützt werden. Als Leitungspersonen für unsere Betriebe sind branchenerfahrene Berufsleute gefragt, die über ausgeprägte Führungseigenschaften verfügen und Agogikwissen mitbringen oder bereit sind, es sich zu erwerben. Weiterbildung in allen Facetten ist deshalb für das Stammpersonal von grosser Bedeutung, und der interne Austausch, zum Beispiel in regelmässigen Inter- oder Supervisionen, ist ein wichtiger Hygienefaktor. Es braucht schon eine Portion Berufung und persönliche Standfestigkeit, um in diesem Umfeld auch längerfristig erfolgreich tätig zu sein.

WAS SIND DIE NÄCHSTEN HERAUSFORDERUNGEN?

National stehen Gesetzesrevisionen an, wie die AVIG-Revision oder die 6. IV-Revision. Beide werden das bestehende Gefüge der verschiedenen sozialen Sicherungssysteme auf ihre Art beeinflussen, weniger auf der ursächlichen Fallebene, als vielmehr in der Finanzierung des bisherigen Leistungskatalogs. Dies wird tendenziell noch mehr Leistungsschwache in die Sozialhilfe befördern. Ist auch für diese Menschen Arbeit vorhanden? Wieviel Strukturkosten kann die öffentliche Hand dafür aufbringen? Soll unter Umständen der erste Arbeitsmarkt gesetzlich zu Integrationsarbeitsplätzen gezwungen werden? Sind die Gewerkschaften bereit, auf Mindestlöhne für leistungsbeeinträchtigte Mitarbeitende zu verzichten? Es gibt viele wesentliche Fragen zu klären, und wir werden uns auch neuen, besseren Lösungen nicht verschliessen. Die Arbeitsintegration bleibt eine grosse Herausforderung.

IST ERWERBSARBEIT FÜR SOZIALHILFE-BEZÜGER EIN PRIVILEG?

Die im Titel gestellte Frage lässt sich in zwei Teilfragen aufgliedern: 1. Welche Eigenschaftsprofile müssen Sozialhilfebezüger aufweisen, um eine ‹gute Chance› zu haben, eine dauerhafte, nicht-prekäre Erwerbsarbeit zu finden? 2. Bei welchen Eigenschaftsprofilen lässt sich eine solche Chance dank einer ‹aktivierenden Sozialhilfe› spürbar verbessern? – Eigentlich stellt sich eine noch viel grundsätzlichere Frage, die indessen nicht analysiert werden konnte: Wie lässt sich das Eigenschaftsprofil der Leute präventiv so beeinflussen, dass möglichst wenige in die Sozialhilfe geraten?

Thomas Ragni, Wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), im Bereich ‹Arbeitsmarktanalyse und Sozialpolitik›

EINLEITUNG

Nebst den seit je bestehenden, letztlich *moralischen* Zielen der Sozialhilfe – Erhalt der Menschenwürde dank Gewährleistung der sozialen Integration und der sozialen Teilhabe – sind ‹Aktivierungsziele› *im engen Sinn* auch in der Sozialhilfe in den letzten Jahren zunehmend wichtig geworden. Nach dem Vorbild der Arbeitslosenversicherung ist damit die rasche und dauerhafte Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt gemeint – also ein *ökonomisches* Effizienzziel. Die meisten Experten sind sich zwar bewusst, dass die Arbeitslosen-, die Unfall- und die Invalidenversicherung, das Alterssicherungssystem und die Sozialhilfe dichte ‹kommunizierende Röhren› bilden, weil sie über ihre ausgesendeten (positiven und negativen) ‹Anreizsignale› insgesamt einen bestimmenden Einfluss auf den Erwerbsverlauf der Menschen[1] ausüben – und damit auch im Gesamtzusammenhang die ökonomische Effizienz des Sozialstaates bestimmen. Der Kontrast dieser abstrakten Einsicht zur konkreten Praxis ist gross. Aufgrund mangelnder Koordination kann es mitunter vorkommen, dass widerstreitende Signale aus unterschiedlichen Quellen ausgesendet werden. Und auch über die konkret erreichte ‹gemeinsame› Wirksamkeit aller Sozialwerke hat man in systematischer Weise bis heute fast nichts untersucht. Um einen bescheidenen ersten Schritt in diese Richtung zu tun, hat die Kommission des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung eine Studie in Auftrag gegeben, deren Erkenntnisse in Zukunft dazu beitragen sollen, vorerst einmal zwischen Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe eine ökonomisch effizientere Koordination zu realisieren. Die vielen bestehenden institutionellen Hürden und komplexen politischen Abhängigkeiten werden diese Aufgabe nicht leicht machen.

Doch nun zur konkreten Untersuchung: Wir befragten Personen, die sich in den Städten Basel, Luzern, St. Gallen, Lausanne und Biel in den Jahren 2005 und 2006 neu bei der Sozialhilfe anmeldeten. In den Städten Luzern, St. Gallen und Biel wurden alle Personen der Grundgesamtheit in die Untersuchung einbezogen, in Basel und Lausanne eine repräsentative Zufallsstichprobe. Mit diesen Personen wurden insgesamt 1529 telefonische Interviews realisiert. Für die multivariate Analyse sind die so gewonnenen Umfragedaten mit Daten der Arbeitsmarktstatistik zusammen geführt worden. Um kausal interpretierbare Analysen der Wiedereingliederungschancen in den ersten Arbeitsmarkt zu erleichtern, haben wir bewusst den relativ grossen *Altbestand* in der Sozialhilfe ausgeschlossen.

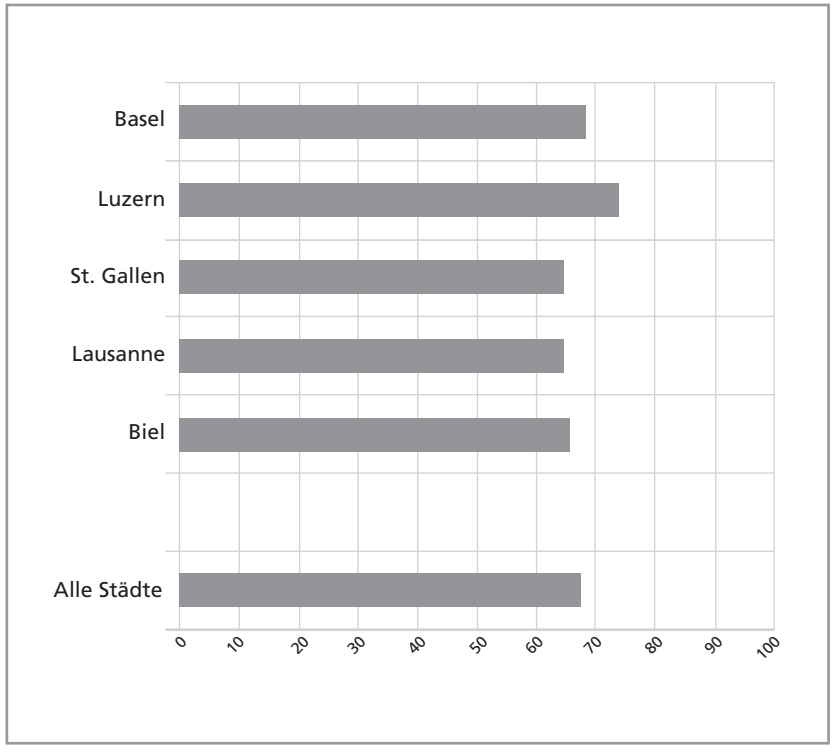
1 Man denkt hier unvermittelt an die Arbeitnehmer. Doch die Sozialwerke üben selbstverständlich auch Anreize auf das Arbeitgeberverhalten aus. Sie müssen in der vorliegenden Studie ganz ausgeblendet werden.

Der Preis, den wir dafür bezahlen müssen, ist, dass die Ergebnisse der Einflussfaktoren und der Wirksamkeit von Massnahmen nur für die *Neuzugänger* zur Sozialhilfe gelten. Darum ist es wahrscheinlich, dass insbesondere alle Aussagen zu den Erfolgsquoten und der Massnahmenwirksamkeit drastisch geschönt wären, würde man sie verallgemeinernd auf den Gesamtbestand aller Sozialhilfebezüger anwenden.

WER FINDET WIEDER EINE ERWERBSARBEIT?

Die erste der beiden eingangs gestellten Hauptfragen lässt sich in zwei Schritten beantworten: Zunächst beschreiben wir *(a)* die Erfolgschancen sämtlicher Sozialhilfebezüger, anschliessend listen wir *(b)* die Erfolgschancen der einzelnen Eigenschaftsprofile etwas näher im Detail auf:

(a) Von jenen Personen, welche sich in den Jahren 2005 und 2006 in den Städten Basel, Biel, Lausanne, Luzern und St. Gallen neu bei der Sozialhilfe anmeldeten, vermochten sich bis zum Zeitpunkt unserer Untersuchung (September 2008 bis Januar 2009) durchschnittlich 60 % von der Sozialhilfe abzulösen.
Über alle fünf Städte gesehen verfügten im Moment der Befragung rund zwei Drittel der Personen, die sich von der Sozialhilfe ablösten, über eine Arbeit irgendwelcher Art. Hier wird noch nicht unter-



Aus der Sozialhilfe abgelöste Personen, die Arbeit haben

schieden, ob die Arbeit dauerhaft ist oder nicht. In Luzern fanden mit 74 % anteilsmässig deutlich mehr Personen eine Arbeit als in den anderen vier Städten.
Zum Zeitpunkt der Untersuchung verfügten 52 % aller Befragten über eine Erwerbsarbeit. Weitere 9 % waren zeitweilig erwerbstätig, verloren die Stelle später aber wieder. 39 % blieben über den gesamten Zeitraum ohne Stelle. Am höchsten lag der Anteil an Personen mit einer Erwerbsarbeit zum Befragungszeitpunkt in Luzern mit 60 %, am niedrigsten in Biel mit 44 %.
Betrachtet man die Erwerbssituation der Befragten etwas genauer, stellt man deutliche Unterschiede fest, was die Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse angeht.

- 23 % aller antwortenden Personen, also fast ein Viertel, waren dauerhaft in den ersten Arbeitsmarkt integriert. Sie hielten seit mehr als sechs Monaten die gleiche Stelle mit einem unbefristeten Arbeitsvertrag und bezogen keine Sozialhilfe mehr.
- 3 % waren selbstständig erwerbend, ohne Sozialhilfe zu beziehen.
- 6 % verfügten über eine Stelle mit einem unbefristeten Arbeitsvertrag, waren aber seit weniger als sieben Monaten an der gleichen Stelle.
- 9 % fanden nur eine befristete Stelle, temporäre Arbeit oder Arbeit auf Abruf.
- 9 % fanden zuerst eine Arbeit, verloren diese aber wieder oder gaben sie auf.
- 11 % verfügten über eine Arbeit, mussten aber daneben noch Sozialhilfe beziehen (Working poor).
- 28 % fanden keine Arbeit und waren dauerhaft auf die Sozialhilfe angewiesen.
- 11 % waren von der Sozialhilfe abgemeldet, hatten aber seither nie Arbeit gefunden oder keine Arbeit gesucht.

38 % aller Befragten beanspruchten schon vor dem Jahre 2005 einmal Sozialhilfe. Der Anteil ist mit 47 beziehungsweise 44 % in Biel und Basel am höchsten, in Lausanne mit 27 % am niedrigsten. Mehr als drei Viertel aller Befragten hatten sich schon einmal oder mehrmals bei einem Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum (RAV) als arbeitslos gemeldet. Es ist anzunehmen, dass die meisten von ihnen ausgesteuert wurden und als Ausgesteuerte zur Sozialhilfe gelangten. Diese Befunde deuten darauf hin, dass der *Drehtüreffekt* (Wechsel zwischen Arbeit, Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe) weit verbreitet ist. In Lausanne und in Luzern waren mit einem Anteil von 84 beziehungsweise 83 % am meisten Personen vorher arbeitslos, in Biel mit einem Anteil von 72 % am wenigsten.

(b) Kommen wir nun zu den individuellen Eigenschaftsprofilen, welche die Wiedereingliederungschance beeinflussen:

- *Personen über 50 Jahre* haben deutlich geringere Reintegrationschancen. Dieser Befund bleibt bestehen, wenn auch jene Einflüsse konstant gehalten werden, die sonst mit zunehmendem Alter tendenziell häufiger auftreten. Der Einfluss lockert sich erst dann deutlich auf, wenn auch noch die subjektive Einschätzung der beruflichen Zukunft in die Untersuchung einbezogen wird.
- Personen *ohne abgeschlossene Ausbildung auf Sekundarstufe II* haben deutlich schlechtere Integrationschancen als solche mit Abschluss. Personen mit tertiärer Ausbildung weisen gegenüber solchen mit einem Abschluss der Sekundarstufe II jedoch keine besseren Integrationschancen auf. Inwieweit ‹kein Berufsbildungsabschluss› ein Symptom für tiefer oder anders liegende Probleme ist oder als Anzeichen für ‹Bildungsunfähigkeit› zu interpretieren ist, muss hier offen bleiben.
- Die *bisher erreichte Hierarchie im Beruf* übt einen deutlich positiven Einfluss auf die Wiedereingliederungschancen in den ersten Arbeitsmarkt aus. Der Grund dürfte sein, dass ein vergangener beruflicher Aufstieg nicht bloss verlorene betriebsspezifische Kenntnisse erfasst, sondern auch generelles Humankapital misst, also zum Beispiel soziale Kompetenz, Selbstkompetenz und Methodenkompetenz, und auch allgemeine Leistungsmotivation, die die künftigen Berufschancen weiterhin positiv zu beeinflussen vermögen.
- Die *Kompetenz in der Umgebungssprache am Wohnort* übt einen deutlich positiven Einfluss auf die Wiedereingliederungschance aus. Allerdings ist es möglich, dass die Variable vor allem in ihrer tiefen Ausprägung auch nicht direkt messbare Aspekte der sozialen Realität widerspiegelt. Es kann sein, dass *eigener* mangelnder Integrationswille zu mangelhafter sprachlicher Kompetenz führt, oder dass dasselbe durch soziale Ausgrenzung *von aussen* bewirkt wird.

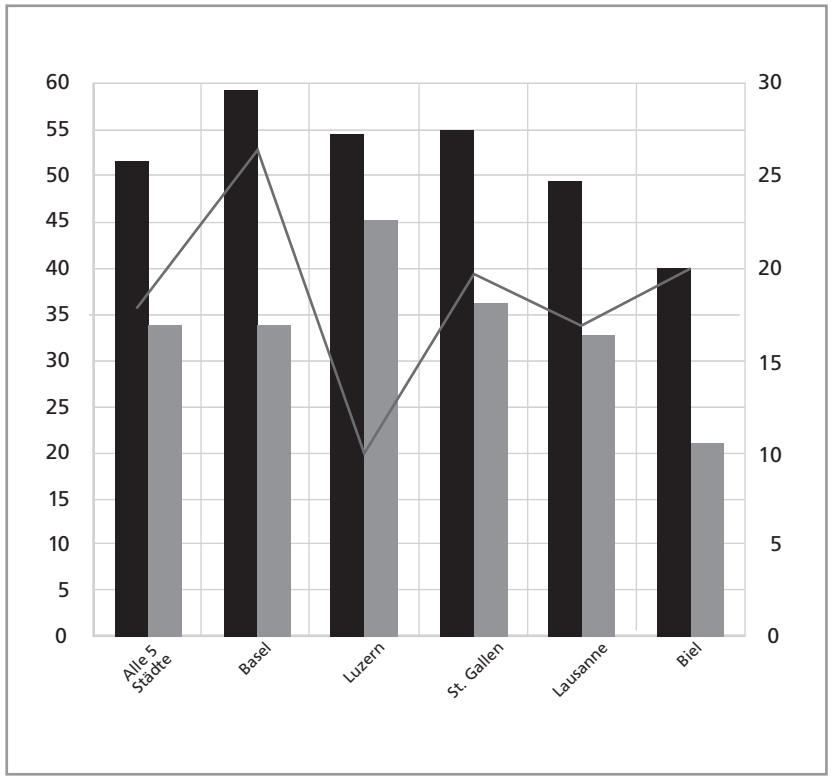
- Sobald Faktoren berücksichtigt werden, die typischerweise beziehungsweise relativ häufiger mit dem Ausländerstatus zusammen auftreten, wie zum Beispiel Schwierigkeiten mit der Umgebungssprache am Wohnort oder das Fehlen einer Berufsbildung, können keine ‹diskriminierenden› Faktoren gegenüber Ausländern nachgewiesen werden.
- *Für Kinder finanziell aufkommen* zu müssen, wirkt sich leicht positiv auf die Wiedereinstiegschancen aus. Wir interpretieren dies so, dass situativ auftretende Armutsrisiken per saldo eher motivierend wirken, eine Stelle zu suchen oder zu akzeptieren. Der Umstand, *allein erziehend* zu sein, verschlechtert dagegen die Chancen der Reintegration. Hier überwiegt offenbar der Effekt der ‹Inflexibilität› aus Erziehungspflichten den motivierenden Effekt aus situativer Armut.
- Berücksichtigt man die eingangs genannten Faktoren, hat das *Geschlecht* keinen separaten signifikanten Einfluss mehr auf die Wiedereingliederungschance in den ersten Arbeitsmarkt.
- Neuzugänger in die Sozialhilfe, welche ihre *allgemeinen Zukunftsaussichten sowie die Chancen für eine Arbeitsmarktreintegration schlechter einschätzen*, haben mehr Mühe, eine dauerhafte Erwerbstätigkeit zu finden. Solche subjektiven Einschätzungen sind sicher durch reale vergangene Misserfolge bei der Arbeitssuche mitgeprägt. So treten zum Beispiel negative Zukunftserwartungen bei Personen häufiger auf, die schon früher einmal Sozialhilfe bezogen haben. Man misst mit den persönlichen Urteilen zu den eigenen Arbeitsmarktchancen somit auch Resignationseffekte der Langzeitarbeitslosigkeit. Andere Einflussfaktoren können aber auch hineinspielen, zum beispiel erzieherische Prägungen, die besonders hohe (Status- oder Leistungs-) Ansprüche an sich selber stellen.
- Aus unterschiedlichen Indizien lässt sich erschliessen, dass Faktoren der sozialen Desintegration und der Resignation, allgemein biografisch prägende negative Erfahrungen, einen stark erfolgsmindernden Einfluss auf die Reintegration ausüben. Die Wirkung *finanziell unattraktiver Anreize*, die es erschweren oder verhindern, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen (sogenannte Armutsfallen), liess sich mit den vorliegenden Daten dagegen erst ansatzweise untersuchen. Einige ‹unscharfe› Hinweise auf ihre Existenz konnten zwar entdeckt werden. Die quantitative Bedeutung dieses Einflusskanals muss in künftigen Studien aber noch viel genauer untersucht werden.
- Der *Wohnort in der welschen Schweiz* hat einen durchwegs deutlich negativen Einfluss. Die Interpretation, ob hier ein ‹kultureller›, nicht beeinflussbarer Effekt spielt, ist nicht so eindeutig, wie es auf den ersten Blick erscheint. Denn in der Westschweiz ist zugleich die ‹Neuzugängerquote in die Arbeitslosigkeit› deutlich grösser als in der deutschen Schweiz. Strukturelle Faktoren wie beispielsweise die Branchenzusammensetzung, die Bedeutung der Grenzgängerbeschäftigung, stärkere Unterschiede im Lohnniveau zum nahen Ausland und so weiter kommen als Erklärung deshalb ebenfalls in Frage.

WIRKT DIE AKTIVIERENDE SOZIALHILFE UND WIESO?

Wenden wir uns jetzt der zweiten Hauptfrage zu, ob und wie die Chance auf Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt verbessert werden konnte dank der Aktivierung durch die Sozialhilfe:
Die Absolventen von verfügten externen Integrationsmassnahmen finden anteilsmässig weniger oft eine neue Arbeit als die Personen ohne solche Massnahmen. Von den Absolventen fanden 45 % eine neue Stelle, von den Personen ohne Massnahme 55 %. Wie in der unten stehenden Grafik abgebildet, sind für *‹Gruppe G›* die Niveaus der entsprechenden Prozentzahlen deutlich tiefer. Denn für sie ist der ‹Erfolg› einer Massnahme strenger definiert: Sofern eine Erwerbsarbeit gefunden worden ist, besteht zusätzlich eine gute Chance, dem Drehtüreffekt zu entkommen, das heisst, auf absehbare Zeit nicht wieder arbeitslos beziehungsweise ausgesteuert zu werden. Allerdings ändert sich sehr wenig hinsichtlich des relativen Erfolgsabfalls, wenn man gedanklich von der Nicht-Massnahmen-Gruppe (Kontrollgruppe) zur Massnahmen-Gruppe wechselt. Dieses Ergebnis bleibt auch dann bestehen, wenn die Massnahmenteilnehmer an einer ‹fairen Vergleichsgruppe› gemessen werden, die keine Massnahme erhalten hat, sonst aber im Durchschnitt die gleichen Eigenschaften aufweist wie

Erfolgsraten in % für Gruppe G ohne/mit externen Integrationsmassnahmen

- Personen ohne externe Massnahmen (=100 %, linke Skala)
- Personen mit externen Massnahmen (=100 %, linke Skala)
- Differenz (rechte Skala)



die Teilnehmergruppe (dank einer sogenannten Selektionsbereinigung, die mit zwei ganz unterschiedlichen Methoden zu praktisch identischen Resultaten gekommen ist).

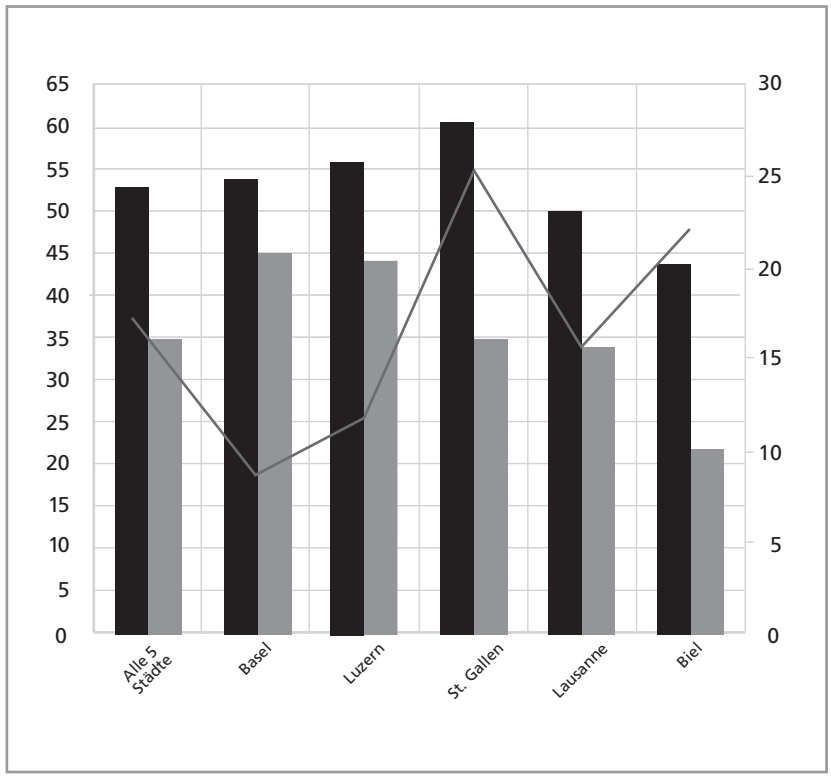
Gruppiert man die Gruppe G nun noch in Personen, die zwei oder weniger aktivierende, kontrollierende oder unterstützende (nicht-finanzielle) Massnahmen erhalten haben, und in solche Personen, denen man mehr als zwei solche Massnahmen verfügt hat, so ergibt sich ein ähnliches Bild, wie die nachfolgende Grafik offenbart. Nur die Reihenfolge des Erfolgsabfalls zwischen den Städten wird deutlich anders: Während Basel bei den verfügten externen Massnahmen (oft Arbeitsintegrationsprogramme) den grössten Erfolgsabfall verzeichnet (Spitze der schwarze Linie), ist es bei den nicht-finanziellen Massnahmen, die Sozialhilfestellen intern selber erbracht haben, St. Gallen (zum Beispiel die Hilfe bei einer Antragsstellung, die Übernahme des Zahlungsverkehrs oder Gespräche zur Standortbestimmung). Auch hier ändert sich am Ergebnis nur noch marginal etwas, wenn eine Selektionsbereinigung vorgenommen wird.

Wieso dieser sehr deutliche Erfolgsabfall zu verzeichnen ist, dazu können wir leider nichts Konkretes sagen, weil wir die einzelnen Aktivitäten der fünf städtischen Sozialhilfen nicht kennen, wir sie somit wie eine ‹Black box› behandeln müssen. Entscheidend für eine kausalorientierte Analyse wäre, wenn man wie in der Arbeitslosenhilfe genau angeben könnte, welche Person aufgrund welcher Kriterien zu welchem Zeitpunkt eine unterstützende, beratende oder kontrollierende (aktivierende) Massnahme erhalten hat. Ein Indiz für den Misserfolg vermögen wir immerhin zu erkennen: Weil die Selektionskorrektur an den Ergebnissen praktisch nichts ändert, bedeutet dies im Rückschluss, dass die Sozialhilfeempfänger ziemlich unspezifisch in die Massnahmengruppe eingeteilt werden, zum Teil wohl auch bloss zufällig. In der Tat zeigt es sich, dass sich die durchschnittlichen Eigenschaftsprofile in der Massnahmen- und in der Nicht-Massnahmengruppe jeweils nicht besonders stark unterscheiden.

Wenn dieses *enttäuschende Hauptergebnis* unserer Wirkungsevaluation in *kausalem Sinn* interpretiert wird, weist es auf die mögliche Gefahr hin, dass insbesondere länger andauernde Integrationsmassnahmen zu einem Verharren in der Sozialhilfe führen (sogenannter ‹Einschliess›- oder ‹Lock in›-Effekt), weil sowohl die Betreuer als auch die Stellensuchenden in dieser Zeit unwillkürlich die Intensität der Jobsuche reduzieren. Eine wichtige Lektion auch schon aus früheren Evaluationsstudien ist daher, dass ‹keine Massnahme› zu verfügen in vielen Fällen die deutlich wirkungsvollste Massnahme ist. Dies gilt insbesondere bei Personen, deren Chance auf eine rasche Reintegration

Erfolgsraten in % für Gruppe G bei mehr als zwei/zwei oder weniger nicht-finanziellen Massnahmen

- Personen mit zwei oder weniger nicht-finanziellen Massnahmen (=100 %, linke Skala)
- Personen mit zwei oder mehr als zwei nicht-finanziellen Massnahmen (=100 %, linke Skala)
- Differenz (rechte Skala)



intakt und deren Eigeninitiative erfolgsversprechend ist. Beides müsste eine statistisch fundierte Triagierung frühzeitig und zuverlässig erkennen.

Es könnte allerdings sein, dass auch noch zwei *nicht-kausale Einflüsse* den Misserfolg der Massnahmenzuteilung mit erklären: 1. Wir haben uns zwar sehr um einen fairen Vergleich zwischen der Massnahmen- und einer Vergleichsgruppe bemüht, so dass der verzerrende Einfluss, dass Massnahmen tendenziell häufiger besonderen Problemfällen verordnet werden, eigentlich neutralisiert sein sollte. Es ist jedoch möglich, dass nicht alle solche Selektionsverzerrungen in unseren Daten beobachtbar sind und daher ein fairer Vergleich nicht perfekt gelungen ist. 2. Sofern ein klar erkennbarer Zielkonflikt zwischen sozialer Integration und Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt herrschen sollte, müsste man zum Schluss gelangen, dass im Zweifelsfall die sozialen und humanen Aspekte oft Vorrang geniessen vor den erhofften Effizienzwirkungen aus der Wiedereingliederung.

Zum Schluss noch ein wichtiger Hinweis: Wir haben bisher allein für die Gruppe der Neueintretenden in die Sozialhilfe die kurz- und mittelfristigen Effekte auf die Wiedereingliederungschancen in den ersten Arbeitsmarkt diskutiert. Inwieweit aktivierende interne und externe Integrationsmassnahmen die Arbeitsmarktchancen *langfristig* verbessern, lässt sich auf der Grundlage der vorliegenden Untersuchung nicht prüfen. Denkbar bleibt zum Beispiel, dass die verfügten externen Massnahmen zunächst ‹nur› die soziale Integration fördern, was sich mittel- und längerfristig positiv auf die Jobchancen auswirken könnte, zum Beispiel weil Motivationseffekte der sozialen Integration in entsprechender Weise zu wirken beginnen. In diesem Fall würde kein Zielkonflikt, sondern Zielharmonie bestehen zwischen den ökonomischen und den nicht-ökonomischen Zielen der Sozialhilfe.

KANN DIE SOZIALHILFE AUS DER VORLIEGENDEN WIRKUNGSEVALUATION LERNEN?

Mit dem Vorbehalt, dass die konkreten Prozessabläufe in der Sozialhilfe für uns eine ‹Black box› waren, können wir entsprechend vorsichtig folgende Konsequenzen für die Organisation der Sozialhilfe formulieren:

1. Der Zielkatalog in der Sozialhilfe muss explizit gemacht werden. Sollten gewisse Zielkonflikte zwischen der im eigentlichen Sinne ‹aktivierenden› Sozialhilfe und anderen (legitimen) Zielen sichtbar werden, müssen je separate Zielvereinbarungen und Zeitbudgets für die Betreuer festgelegt werden. Eventuell könnten auch die Finanzbudgets aufgesplittet werden. Ob sich auch die Betreuer funktionsmässig spezialisieren sollten auf entweder ökonomische oder

nicht-ökonomische Ziele, ist damit nicht entschieden. Dies bleibt der konkreten operativ-organisatorischen Umsetzung der Zielvorgaben vorbehalten.

2. Zumindest die ökonomischen Effizienzziele der im eigentlichen Sinne ‹aktivierenden› Sozialhilfe müssen anschliessend messbar gemacht werden, um eine Erfolgskontrolle der Aktivitäten und Leistungen der Sozialämter durchführen zu können. Damit ist nicht impliziert, dass die Handlungsfreiheit der Berater und Sozialämter eingeschränkt wird. Doch bereits der anhand diverser Indikatoren quantifizierbare Erfolgsnachweis führt dazu, sich permanent und vertieft um möglichst wirksame Massnahmen und Aktivitäten zu kümmern.
3. Es sollte auch kein Tabu sein, wenigstens im Bereich der im eigentlichen Sinne arbeitsmarktlich ‹aktivierenden› Sozialhilfe über positive (nicht-)finanzielle Anreize nachzudenken, um besonders erfolgreiche Betreuer und Sozialämter eines Kantons zu weiterhin ‹kämpferischem› und innovativem Verhalten zu motivieren.
4. Da pauschal ‹nützliche› und spiegelbildlich pauschal ‹unwirksame› oder gar ‹schädliche› Massnahmen nicht existieren, es vielmehr darauf ankommt, wem welche im eigentlichen Sinne ‹aktivierende› Massnahme zu welchem Zeitpunkt zugewiesen wird, ist ein formalisiertes ‹Profiling› entscheidend: Es muss von aussen nachvollziehbar und daher dokumentiert sein, aufgrund welcher Entscheidkriterien jemandem zu welchem Zeitpunkt welche Massnahme zugeordnet worden ist. Erst auf dieser Datengrundlage lässt sich statistisch ermitteln, was man in Zukunft besser machen müsste.
5. Eine Triagierung mittels formalisiertem Profiling muss auf der ersten Stufe zwischen primär arbeitsmarktlich zu aktivierenden Personen und primär zunächst sozialintegrativ zu stützenden Personen unterscheiden. Auf zweiter Stufe sind die arbeitsmarktlich zu aktivierenden Klienten in drei Hauptgruppen zu gliedern: a) Personen, die selber einen Job zu finden vermögen, so dass alle ihnen zukommenden aktivierenden Tätigkeiten des Sozialamtes überflüssige Leistungen wären; b) Personen, die einen längerfristigen ‹Nachholbedarf› haben (Umschulung, Weiterbildung, Sozialkompetenz …), um wieder eine Chance auf dem Arbeitsmarkt zu bekommen; c) Personen, deren Chance auf dem Arbeitsmarkt auch kurz- und mittelfristig durch Aktivitäten des Sozialamtes zu verbessern sind. Nur für die letztere Gruppe ist eine Wirkungsevaluation und ein Benchmarking der aktivierenden Sozialhilfe sinnvoll. Darum kann erst auf dritter Stufe ein ‹umgekehrtes Profiling›, ein sogenanntes ‹Targeting›, erfolgen: Für jede Massnahme oder Aktivität wird systematisch nach jenen Eigenschaftsprofilen und Umständen bei den Stellensuchenden gefahndet, die den grössten Wirkungseffekt versprechen.

Die Originalstudie kann heruntergeladen werden unter:
http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00004/00005/02449/index.html?lang=de

STADTWOHNEN FÜR ALLE

Ideen zu einer Wohnpolitik im Interesse der Benachteiligten auf dem Wohnungsmarkt

Anne Burri, Büro für soziale Arbeit

In seinem Politikplan 2009 – 2012 hielt der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt eindrücklich fest, dass eine nachhaltige gesellschaftliche Entwicklung auf einer solidarischen und gerechten Gesellschaft basiert. Die Sicherstellung der Lebenschancen benachteiligter Menschen wird als wichtiges Nachhaltigkeitsanliegen dargestellt. Die folgenden Ideen und Empfehlungen wollen sowohl die Notwendigkeit der Entwicklung einer umfassenden, koordinierten wohnpolitischen Strategie zur Sicherung und Schaffung von adäquatem Wohnraum für sozial benachteiligte Personen auf dem Wohnungsmarkt darstellen, wie auch für die Praxis der mit der Thematik konfrontierten Institutionen und Organisationen einen Orientierungsrahmen abstecken.

STADTWOHNEN FÜR ALLE

Die Förderung des Wohnens in der Stadt und die damit verknüpften Massnahmen zur Steigerung der Attraktivität der Quartiere sollten für alle Bevölkerungskreise gelten. Arme und sozial Benachteiligte gehören ebenso zur Struktur einer Stadt, wie die mit den verschiedenen Aufwertungsmassnahmen angesprochenen finanzstarken Steuerzahlenden. Eine soziokulturelle Balance im Sinn der solidarischen Gemeinschaft sollte mit verschiedenen ‹flankierenden Massnahmen› angestrebt und gestärkt werden.

Wohnen gehört zu einem Grundbedürfnis des Menschen. Es bedeutet für den Einzelnen viel mehr als nur ein Dach über dem Kopf. Die Möglichkeit, die eigenen Wohnbedürfnisse zu befriedigen, hängt wesentlich vom verfügbaren Einkommen ab. Finanzschwache Personen sind deshalb mit besonders schwierigen Umständen bei der Suche und der Aufrechterhaltung eines individuell angemessenen Wohnraums konfrontiert und sehen sich in ihren Wahlchancen eingeschränkt.

Die langjährige Erfahrung sozialer Institutionen und von Organisationen weist auf eine in den letzten Jahren gewachsene Polarisierung auf dem städtischem Wohnungsmarkt hin. Die Tendenz, mit sozial benachteiligten Personen wie IV-Rentner/innen, Arbeitslosen und Sozialhilfeabhängigen keine Mietverträge mehr abzuschliessen, hat zugenommen. Das Risiko, schlechte Erfahrungen mit erheblichen Kostenfolgen zu machen, sei sehr hoch, heisst es auf Vermieterseite. Durch Renovationen mit Wohnungserweiterungen oder Wohnungszusammenlegungen, durch Umwandlung in Eigentumswohnungen oder restriktive Vermietungspraxis wird preiswerter Wohnraum knapp. Unter dem Aspekt der Optimierung (veraltete Bausubstanz, schlechte Grundrisse) und der Ökologie (Stichwort: Minergie) geht Wohnraum mit einfachem Standard durch Abbruch verloren – die daraus entstehenden Neubauwohnungen werden für finanzschwache Mietparteien aber zu teuer. Zudem wirken sich die bekannten regionalen Wohnungsstrukturprobleme aus: Kleinere Wohnungen im preiswerten Segment sind auf Stadtgebiet zwar noch vorhanden, es mangelt aber an grösseren Familienwohnungen, welche sich eher in den umliegenden Gemeinden des Kantons Basel-Landschaft finden lassen. Zudem werden viele preiswerte Altbauwohnungen ‹unter der Hand› weitervermietet und bleiben somit dem öffentlichen Wohnungsmarkt entzogen. Genossenschaftswohnungen

sind nur unter bestimmten Bedingungen zugänglich; finanzschwache Familien können das erforderliche Mieterdarlehen oft nicht aufbringen, oder entsprechen nicht der Wunschzielgruppe der Genossenschaft.

GEFAHR VERDRÄNGUNG

Die im Rahmen von ‹Logis Bâle› in Gang gesetzte Wohnpolitik des Kantons Basel-Stadt schafft zwar viele attraktive Neubauwohnungen in interessanten Stadtentwicklungsgebieten für besser verdienende Mietergruppen mit vielseitigen Wohnbedürfnissen, für finanzschwache Wohnungssuchende sind diese Wohnungen zu teuer. Die kantonalen finanziellen Anreize für Hausbesitzer, ihre Liegenschaften den gestiegenen Anforderung an Ökologie (Massnahmen zur Energieersparnis) und Verdichtung (Ausbau von Dachböden zu Wohnraum, Zusammenlegung von kleineren Wohnungen) anzupassen, bergen die Gefahr, finanzschwache Mietergruppen zu verdrängen. Ihr berechtigter Anspruch auf ein Wohnungsangebot in der Stadt, das ihrer äusserst begrenzten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit entspricht, wird zunehmend schwieriger erfüllbar. Diese gesellschaftspolitischen Faktoren haben zur Folge, dass sozial benachteiligte Personen ausgegrenzt und vernachlässigt werden.
Zur nachhaltigen Sicherung der Wohnungsversorgung und Wohnraumbeschaffung für alle Benachteiligten auf dem Wohnungsmarkt sollten zukünftig auch umfassende Möglichkeiten der Verhinderung von Wohnnotfällen (Prävention), die Sicherung oder Beschaffung von Wohnobjekten in ‹Nischen› sowie allgemeine Beratung und Begleitung hilfsbedürftiger Wohnungssuchender vorgesehen werden.

WER GEHÖRT ZU DEN BENACHTEILIGTEN AUF DEM WOHNUNGSMARKT?

Finanzschwache Personen mit Mindesteinkommen (Working Poor), mit IV-Rente, Entschädigung aus der Arbeitslosenversicherung oder Sozialhilfeunterstützung gehören zu den Benachteiligten auf dem Wohnungsmarkt. Benachteiligung hat unterschiedliche Ursachen:

Fehlender Zugang zum Wohnungsmarkt

Zu dieser Gruppe gehören obdachlos gewordene Personen oder Familien, welche in Notunterkünften, Migrationszentren oder ‹auf der Gasse› leben oder aber bei Bekannten oder Familienmitgliedern zeitlich begrenzt Unterschlupf finden.

Unpassende Wohnverhältnisse beziehungsweise drohender Wohnungsverlust

Mieterinnen und Mieter, welche zwar noch in einer Wohnung leben, diese aber kurz- oder mittelfristig durch Kündigung oder Räumungsklage verlieren werden, gehören zu dieser Gruppe. Gründe dazu sind in der Regel zu teurer Mietzins (mehr als ein Drittel des Haushaltseinkommens), dauerhafte Überbelegung der Wohnung, chronische Verschuldung, bevorstehende Trennung oder Scheidung, Verkauf des Mietobjekts oder Renovation sowie Entlassung aus einer stationären Wohnsituation (Klinik, Gefängnis).

Besondere Lebensumstände

Zu dieser Gruppe gehören Personen, welche aufgrund bestimmter Auffälligkeiten und individueller Probleme (Krankheit, Suchtproblematik) oder wegen auffälliger Haustiere Schwierigkeiten bei der Wohnungssuche sowie beim Wohnen selber haben. Mangelnder Respekt vor den Regeln des Zusammenlebens und fehlende Sorgfaltspflicht gehören zu den Problembereichen.

Alter

Zu dieser Gruppe gehören Jugendliche und junge Erwachsene, deren Lebensumstände unsicher und unstabil erscheinen. Dabei spielt nicht nur ihre eingeschränkte Zahlungsfähigkeit eine Rolle, sondern auch die Skepsis der Vermieter gegenüber der ‹Wohnfähigkeit› und der Einhaltung von Vertragsbestimmungen der jungen Mieter/innen.

Bestimmte Haushalts- und Lebensformen

Finanzschwache Familien oder Wohngemeinschaften gehören zu dieser Gruppe. Besonders für

kinderreiche Familien mit fünf und mehr Personen sind passende, preisgünstige Wohnungen eine Rarität. Die von der Sozialhilfe oder im Rahmen der EL festgelegten Mietzinsgrenzwerte stehen im Widerspruch zum tatsächlichen Angebot von Familienwohnungen auf dem Immobilienmarkt. Das Problem der Überbelegung einer Wohnung mit sämtlichen unliebsamen Folgen (Lärm, erhöhte Wohnungsabnützung) ist zentral bei der Vermietung von Wohnungen an grössere, finanzschwache Familien und Wohngemeinschaften.

Gewisse Integrationsunfähigkeit

Personen, welche aufgrund ihrer persönlichen Lebensumstände zu den ‹Randständigen› gehören, sind dieser Gruppe zuzuordnen: autonome Szene, alternative Kulturkollektive, aber auch Familien und Alleinstehende mit ‹abweichenden› Lebensstilen. Diese Menschen sind auf passende Nischen im Wohnungsmarkt angewiesen, auf Wohnbauten mit einfachem Standard und unkomplizierter Nachbarschaft oder auf andere umnutzbare Objekte, welche weitgehend in Eigenverantwortung gestaltet und verwaltet werden können.

POLITISCHE ZIELSETZUNGEN UND HANDLUNGSBEDARF

Die Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse sozial Benachteiligter auf dem Wohnungsmarkt sollte Teil einer umfassenden Stadtentwicklungsstrategie werden. Die Sicherstellung der Lebens- und damit auch der Wohnqualität für diese Bevölkerungskreise sollte auf einem umfassenden sozial- und wohnpolitischen Lösungsansatz basieren, denn es ist offensichtlich, dass der Immobilienmarkt alleine der Problematik nicht begegnen kann. Dabei sind folgende generelle Zielsetzungen von zentraler Bedeutung:

- Sicherung und Beschaffung von Wohnraum für unterschiedliche Haushaltsgrössen und Wohnformen für finanzschwache Bevölkerungskreise aller Altersklassen.
- Verhinderung von Wohnungsverlust und Obdachlosigkeit.
- Verhinderung von Verdrängung und Ausgrenzung finanzschwacher Mietergruppen aus dem öffentlichen Wohnungsmarkt.
- Förderung von Wohnintegration und von nachbarschaftlichen Wohnmodellen.

Der damit verbundene *Handlungsbedarf* ist auf verschiedenen Ebenen umzusetzen:

Ideen und Lösungsansätze auf der Ebene Wohnpolitik

Analog des ehemaligen Impulsprojekts ‹Logis Bâle› zur Förderung des Wohnungsbaus und des Stadtwohnens besteht der Bedarf an gezielten Projekten zum Erhalt und zur Erstellung angepasster Wohnungen für unterschiedlich grosse Haushalte im niedrigen Mietpreissegment.
Mögliche *Anknüpfungspunkte* sind dabei:

- Förderung von innovativen, gemeinnützigen Wohn(um)bauprojekten im Tiefpreissegment durch gezielte Zusammenarbeit (Baurechtsvergabe und Regelung in Baurechtsverträgen, Immobilienverkauf oder -ankauf) mit gemeinnützigen Wohnbauträgern (Stiftungen, Genossenschaften) oder dafür spezialisierten Investoren und Pensionskassen.
- Bestimmung von Quotenregelungen und Belegungsrechten zugunsten sozial Benachteiligter auf dem Wohnungsmarkt bei der Vermietung von Wohnungen aus dem unteren Mietpreissegment im Besitz der staatlichen Pensionskassen (subventionierte Wohnungen) im Stadtgebiet.
- Einführung und Entwicklung von finanziellen Anreizen (Garantiefonds) und/oder weiteren Dienstleistungen wie Beratung, Nachbarschaftsmediation und Wohnbegleitung zur Verminderung des Vermietungsrisikos der privaten Immobilienwirtschaft bei der Vermietung von Wohnungen an sozial Benachteiligte.
- Konsequente Vermeidung von Unter- oder Fehlbelegung sowie von Leerständen in subventionierten Liegenschaften.
- Zwangsbewirtschaftung leerstehender Wohn- oder umnutzbarer Gewerbebauten sowie Zuweisung geeigneter Areale für unkonventionelles Wohnen.
- Sanfte Renovation (Umwandlung) eines Teils der bestehenden Notwohnungen mit dem Ziel der Schaffung preisgünstiger einfacher Mietwohnungen für Grossfamilienhaushalte im untersten Preissegment.

- Gezielte Entwicklung, Förderung und Unterstützung von nachbarschaftlichen Wohnmodellen mit Selbsthilfeaktivitäten und Partizipation für daran interessierte Mietergruppen in ausgewählten staatlich verwalteten Wohnsiedlungen zur Förderung von Nachbarschaftshilfe und Wohnintegration.

Ideen und Anknüpfungspunkte auf der Ebene Sozialpolitik

Allgemein hat die Sozialpolitik die Aufgabe, die Lebensbedingungen der Bevölkerung zu schützen und gegebenenfalls zu verbessern. Das System der sozialen Sicherung hat die Existenzsicherung (Arbeitslosenversicherung, AHV und IV, Familienzulagen und Stipendien, Unfall- und Krankenversicherungen) zu gewährleisten. Ein Recht auf Wohnen besteht in diesem Katalog von Massnahmen sozialer Sicherung aber nicht. Das ‹soziale Restrisiko› muss von der öffentliche Sozialhilfe getragen werden: Finanzielle Unterstützung bei Wohnkosten wird gemäss formeller Bezugsberechtigung auch im Rahmen der Ergänzungsleistungen für IV-Rentner/innen ausgerichtet. Alle anderen ‹Bedürftigen› können nur in einem eng begrenzten Rahmen und unter bestimmten Voraussetzungen kantonale Mietzinsbeiträge oder individuelle Subventionsbeiträge gemäss WEG (Wohneigentumsförderungsgesetz des Bundes) beantragen.

Mögliche *Ansätze* zur Problemlösung könnten sein:

- Erweiterung beziehungsweise Neudefiniton der Anspruchsberechtigung auf kantonale Mietzinsbeiträge auch für alleinstehende Wohnungssuchende und Paare ohne Kinder (Gleichstellung).
- Prüfung der Einführung von Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien (working poor).
- Schaffung einer interdepartementalen Koordinationsstelle ‹Wohnen› zwecks Koordination der in den verschiedenen Departementsbereichen angesiedelten Verwaltungszuständigkeiten zum Thema ‹Wohnen› wie Sozialhilfe (WSU), Vormundschaftsbehörde (WSU), Stadtentwicklung (Präsidialdepartement und Baudepartement), Mietzinsbeiträge (WSU), Immobilien Basel (Finanzdepartement), Behindertenhilfe (WSU), Integration/Gleichstellung (Präsidialdepartement), staatliche Schlichtungsstelle für Mietstreitigkeiten (WSU) und Betreibungsamt (Gerichte).

Zielsetzungen und Handlungsbedarf im sozialen Praxisfeld

Obwohl viele Institutionen im sozialen Netz des Kantons Basel-Stadt in unterschiedlicher Intensität mit Wohnproblemen und deren Folgen in ihrer Beratungsarbeit konfrontiert sind, können sie sich aufgrund ihrer Tätigkeitsbereiche und Aufträge oft nur in einem geringen Mass mit der konkreten Hilfe für wohnungssuchende oder von Obdachlosigkeit betroffene Personen und Familien beschäftigen. Einzig die im Verein IG Wohnen zusammengeschlossenen Institutionen und Behördenstellen des Kantons Basel-Stadt bieten mit der sozialen Wohnungsvermittlung konkrete Unterstützung bei Wohnproblemen an. Auch im Rahmen der Behindertenhilfe der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft finden Betroffene Hilfe bei der Lösung ihrer Wohnanliegen. Eine verbindliche allgemeine Koordination im Bereich Wohnen fehlt aber weitgehend.

Die IG Wohnen als Verein sozialer Organisationen und Institutionen betreibt seit ihrer Gründung 1996 die soziale Wohnungsvermittlung, wobei seit rund zwei Jahren in Zusammenarbeit mit der Sozialhilfe Basel-Stadt auch professionelle Wohnbegleitung geleistet wird. Das Modell des ‹public-private-partnership› der IG Wohnen bindet daran interessierte Wohnungsvermieter und Immobiliengesellschaften im Rahmen gesicherter Garantieleistungen für den Vermietungsrisikofall (Mietzinsverlust, Nachbarschaftsprobleme, Schwierigkeiten mit Hausordnung oder anderer Regeln) in eine verbindliche und auf gegenseitiger Wertschätzung für die je eigenen Interessen geregelte Zusammenarbeit ein. Mit ihrer sozialen Wohnungsvermittlung unterstützt die IG Wohnen sozial benachteiligte Wohnungssuchende (die Klientinnen und Klienten ihrer Mitglieder) und verhilft ihnen zu persönlichen Mietverträgen auf dem öffentlichen Wohnungsmarkt. Im Rahmen einer Leistungsvereinbarung mit dem Kanton Basel-Stadt werden Umfang und Kapazität dieser Tätigkeiten mitbestimmt.

Für IV-Rentenbezüger/innen gibt es zudem im Rahmen der Behindertenhilfe der beiden Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft eine Vielzahl von betreuten und begleiteten Wohnmöglichkeiten,

welche von spezialisierten Beratungsstellen oder von den verschiedenen Selbsthilfeorganisationen vermittelt werden.
Als zusätzliche Massnahmen für eine längerfristige, sozial nachhaltige Stadtentwicklung sind von Bedeutung:

Prävention
Von Wohnungsverlust bedrohten Personen sollte bereits vor der definitiven Räumungsklage beziehungsweise des Räumungsvollzugs Unterstützung angeboten werden mit dem Ziel, die bestehende Wohnungssituation wieder zu stabilisieren. Die bisher anfallenden Kostenfolgen für Mieter und Vermieter könnten damit erheblich reduziert werden. Das dazu geeignete Modell der koordinierten Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Akteuren müsste gemeinsam entwickelt werden.

‹Soziale Bewirtschaftung› der Notwohnungen
Für Familien, welche bereits obdachlos geworden sind und in einer Notwohnung leben, könnte die Unterstützung zur weiteren Wohnungssuche an Ort (zum Beispiel mit Präsenz von Wohnbegleiter/innen zu bestimmten Zeiten für sämtliche Mietprobleme) erfolgen. Zentral dabei wären die Motivierung und die Unterstützung von Eigenaktivität. Mit konkreten, zielorientierten Massnahmen könnten einerseits die Unterstützung individuell notwendiger Schritte zur Verbesserung der Chancen auf dem Wohnungsmarkt angegangen, andererseits generell eine Verbesserung der Lebensperspektiven angestrebt werden, indem zum Beispiel ‹soziale› Arbeitsplätze für die arbeitslosen Bewohner/innen im Bereich der Hauswartung oder des Umgebungsunterhalts geschaffen werden.

Sicherstellung von ‹Jugendwohnungen›
Geeignete Wohnungen aus dem Portfolio von Immobilien Basel oder anderer interessierter Vermieter könnten zur Wohnmöglichkeit für junge Erwachsene bestimmt werden. Zur Nutzergruppe gehören sowohl Studentinnen und Studenten als auch Jugendliche in einer Berufsausbildung oder aus den verschiedenen sozial- und arbeitsintegrativen Projekten des sozialen Basel. Je nach Bedarf und Bewohnerschaft müssten diese Wohneinheiten durch professionelle Wohnbegleiter/innen betreut werden. Ziel dieses Wohnangebotes wäre eine gesicherte und die Selbstständigkeit fördernde Wohnumgebung für junge Menschen zu schaffen, denen das Verbleiben in der Familie oder in einer anderen Wohnsituation nicht mehr zugemutet werden kann. Ein Angebot von vielfältigen ‹Jugendwohnungen› könnte zum Image einer lebendigen und attraktiven Stadt beitragen.

Gezielter Ausbau der sozialen Wohnungsvermittlung
Zur Verbesserung der Information, Beratung, Vermittlung und Begleitung von sozial benachteiligten Wohnungssuchenden sowie zur Akquisition von preisgünstigem Wohnraum müssten die Kapazitäten der IG Wohnen erhöht werden, personell sowie finanziell. Denn das von den Partnern in der Immobilienbranche geschätzte und jahrelang bewährte Modell geniesst das notwendige Vertrauen in der Zusammenarbeit zur Vermittlung von Wohnungen an sozial benachteiligte Mieterinnen und Mieter.

NOTWENDIGE KOOPERATION

Ein neues, innovatives Verständnis von Kooperation der im sozialen Netz tätigen Institutionen und Organisationen sowie der für die verschiedenen Teilbereiche von Wohnproblemen und Stadtentwicklung zuständigen Behördenstellen ist für die Umsetzung der generellen Ziele einer sozial verträglichen Wohnpolitik im Interesse der gesamten Stadtbevölkerung.
Zentrale Verantwortung tragen dabei insbesondere die Sozialhilfe, das Amt für Sozialbeiträge, die Vormundschaftsbehörde/AKJS sowie die neu geschaffenen Fachstelle Stadtentwicklung. Diesen Institutionen fällt die Aufgabe der Koordination der verschiedenen Massnahmen auf sozial- und wohnpolitischer Ebene zu. Bei welcher Fachstelle die notwendige Steuerung verankert werden könnte, ist eine offene Frage.
Zur zielgerichteten Weiterentwicklung der Aktivitäten zur Förderung des Stadtwohnens für alle könnten folgende Vorschläge zur Entwicklung von neuen Instrumenten geprüft werden:

Wohnpolitische Ebene: Runder Tisch ‹Wohnen›

Vertreter der kantonalen Behörden und Institutionen des sozialen Netzes treffen sich mit Vertretungen der Immobilienbranche zur themenzentrierten Diskussion und Entscheidungsfindung zu aktuellen wohnpolitischen Problemen, zu Absprachen über gezielte wohnpolitische Massnahmen und Projektentwicklungen zur Sicherung von Wohnraum für bestimmte Mietergruppen.

Sozialpolitische Ebene: Plattform Wohnen

Eine ‹Plattform Wohnen› könnte sich der Absprachen über Abläufe und Schnittstellen in der Zusammenarbeit für bestimmte Zielgruppen, der Koordination von Kostentarifen für Wohnbegleitung und betreutes Wohnen, der Prüfung neuer sozialer Wohnhilfeprojekte sowie der Beschlussfassung über wohnpolitische Anträge an den ‹Runden Tisch Wohnen› annehmen. Diesem Gremium müssten Institutionen aus dem sozialen Praxisfeld angehören.

PERSPEKTIVEN

Die grosse Nachfrage sozial benachteiligter Personen nach Information, Beratung und Unterstützung bei der Lösung ihrer Wohnprobleme weist auf einen klaren Handlungsbedarf in verschiedenen Teilbereichen der Prävention, der Wohnraumsicherung und Wohnraumbeschaffung hin. Die vielseitigen und vielversprechenden Massnahmen zur Steigerung der Attraktivität der Stadt als Wohn- und Lebensraum dürfen nicht zur Folge haben, dass ein Teil der Stadtbevölkerung ausgegrenzt und vergessen wird, denn nur das Vorhandensein verschiedenster Bevölkerungsgruppen, Lebensstile und Wohnkulturen prägen nachhaltig die Lebendigkeit und die Vielfältigkeit einer Stadt. Die vorliegenden Ideen und angeführten Lösungsansätze sollen in diesem Sinn als Anstoss zu einer vertiefteren und differenzierten Diskussion des Themas unter den angesprochenen Akteuren dienen.

FÜNF JAHRE SOZIALKONFERENZ BASEL – VERSUCH EINER STANDORTBESTIMMUNG

Dr. Marianne von Grünigen, Präsidentin des Exekutivrates der Sozialkonferenz Basel

1. URSPRUNG UND ORGANISATION

Die Initialzündung für eine Sozialkonferenz in Basel gab eine Fachtagung zum Thema ‹Armut in Basel – gemeinsam Kurs nehmen›, welche die Christoph Merian Stiftung im November 2004 im Rahmen ihres sozialen Engagements organisiert hatte. Sechzig Vertreterinnen und Vertreter aus Wirtschaft, Behörden, Nichtregierungsorganisationen und Betroffenen diskutierten über verschiedene Aspekte und Probleme der Armut in unserer Stadt und über Möglichkeiten, die Armutsbekämpfung durch konkrete Massnahmen und eine verstärkte Koordination der Aktivitäten effizienter zu gestalten. Forderungen nach besserer Ausbildung der Jugendlichen sowie sozialer und wirtschaftlicher Integration der Armutsbetroffenen standen im Vordergrund. Die Teilnehmenden waren sich bewusst, dass solche Forderungen einer Vertiefung und längerfristigen Begleitung bedurften, wenn sie erfolgreich umgesetzt werden sollten. Unter den sechs Stossrichtungen, die als Tagungsergebnis formuliert wurden, figurierte an prominenter Stelle die Schaffung einer Sozialkonferenz, die als Gesprächs- und Handlungsplattform eine konstruktive Zusammenarbeit und einen regelmässigen Informationsaustausch der Akteure in der Armutsbekämpfung ermöglichen sollte.

Die Christoph Merian Stiftung war bereit, zur Gründung der Sozialkonferenz finanziell Hand zu bieten und übernahm die organisatorische Federführung. Im Juni 2005 konstituierte sich der aus zwölf Mitgliedern bestehende Exekutivrat, dem paritätisch je drei Vertreterinnen und Vertreter der Wirtschaft, des Staates (Verwaltung), der Nichtregierungsorganisationen und der direkt Betroffenen angehören. Zum ersten Präsidenten wurde Prof. Dr. Leonhard Burckhardt gewählt. Ende 2007 gab er sein Amt weiter an die heutige Präsidentin, Dr. Marianne von Grünigen.

Als Ziele der Sozialkonferenz bestimmte der Exekutivrat die bessere Vernetzung der in ihm vertretenen vier Gruppen durch eine wirkungsvolle, pragmatische Zusammenarbeit, die Beteiligung an der Erarbeitung von Lösungen der anstehenden Probleme und Hilfe bei der Umsetzung entsprechender Massnahmen sowie eine Rolle als Ansprechpartnerin für Politik und Öffentlichkeit.

Von Anfang an standen im Zentrum der Aktivitäten der Sozialkonferenz jährliche Plenarveranstaltungen, um den Dialog zur Armutsbekämpfung und zu anderen sozialen Problemen in einem erweiterten Kreis zu führen, kontroverse Themen aufzugreifen und die gegenseitigen Kontakte der Beteiligten zu fördern. Ein besonderes Anliegen bleibt seit Anbeginn, die Wirtschaft besser in die Konferenzarbeit einzubeziehen. Begrüsst wird, wenn von den Plenarveranstaltungen auch eigenständige und nachhaltige Projekte inspiriert werden. Vorbereitet werden die Plenarveranstaltungen jeweils von einer Ad-hoc-Spurgruppe, die sich aus Mitgliedern des Exekutivrates, der Projektleiterin der Christoph Merian Stiftung und dem jeweiligen Moderator zusammensetzt.

2. DIE PROJEKTE

Die ersten drei Projekte nahmen konkrete Anliegen der Fachtagung von 2004 auf, nämlich Jugendarbeitslosigkeit, Integration von Armutsbetroffenen in Gesellschaft und Wirtschaft sowie eine Ver-

besserung des Dialogs zwischen der Sozialhilfe und ihren Klientinnen und Klienten. Die ersten beiden Themen wurden im Rahmen der Plenarveranstaltungen behandelt; das dritte Thema wurde extern vergeben und konnte inzwischen geregelt werden. Für die folgende Plenarveranstaltung wurde mit Blick auf die Wirtschaft ein Aspekt aus dem Spannungsfeld ‹globale Vernetzung – lokale soziale Verantwortung der Wirtschaft› gewählt. Im Jahr 2010, das zum europäischen Jahr der Bekämpfung von Arbeit und sozialer Ausgrenzung erklärt worden ist, wird die Sozialkonferenz ihre Plenarveranstaltung ihrem Kernthema ‹Gemeinsam gegen Armut› widmen.

Die *erste Plenarveranstaltung* am 17./18. Februar 2006 mit dem Titel ‹Jugend ohne Arbeit› fiel in eine Zeit, als Jugendarbeitslosigkeit nicht nur in Basel, sondern in der ganzen Schweiz eine neue Aktualität gewann und gleichzeitig nach Präventiv- und Therapiemassnahmen gesucht wurde. Sie war auch Schwerpunkt des Politikplans 2005 – 2009 der Basler Regierung. So wurden in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern und Nichtregierungsorganisationen Programme für Schulen, für die Übergangsphase zum Beruf erstellt; so wurden die wesentliche Rolle der Migration und damit verbunden der Integration erkannt und die notwendige Kooperation zwischen Schulen und der Wirtschaft gefordert. Zur Plenarveranstaltung erschienen hundert Teilnehmende, darunter zwei Regierungsräte. Stark vertreten waren die Sozialinstitutionen, wogegen nur zehn Prozent der Anwesenden aus der Wirtschaft stammten und vor allem die Jugendlichen selbst nicht genügend vertreten waren. Die Veranstaltung, die interaktiv und ergebnisorientiert geführt wurde, intensivierte die Vernetzung der Akteure, half, die Probleme gemeinsam zu erkennen und förderte die Meinungsbildung. Im Anschluss an die Tagung wurden Empfehlungen an die kantonale Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit formuliert. Hingegen wurde auf direkte Folgeprojekte verzichtet, da die Sozialkonferenz nicht eine parallele operative Struktur aufbauen, sondern als Begleitgremium wirken wollte. In diesem Sinne wurde die Regierung informiert.

Die *zweite Plenarveranstaltung* vom 8. März 2007 war dem Thema ‹Lohnende Arbeitsintegration› gewidmet. Sie fand in der klassischen Tagungsform mit Referaten, Diskussionsrunden und Podiumsgesprächen statt. In drei Einführungsreferaten wurde das Thema von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite sowie aus der Sicht der Politik angegangen. Untersucht wurden die Möglichkeiten der Wirtschaft, Menschen mit eingeschränkter Leistungsfähigkeit gewinnbringend einzustellen. Diskutiert wurden die Rollen der Unternehmen und der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit eingeschränkter Leistungsfähigkeit, ihre jeweiligen Rechte und Pflichten. Zudem wurde geprüft, welche Ermessensspielräume und Grenzen dem Staat vorgezeichnet sind, um die Arbeitsintegration von Menschen mit eingeschränkter Leistungsfähigkeit zu fördern, und wie eine erfolgreiche Partnerschaft zwischen Sozialbehörden und Unternehmen in diesem Bereich gestaltet werden könnte. Die wiederum etwa hundert Teilnehmenden, darunter diesmal immerhin ein Viertel aus der Wirtschaft, diskutierten anhand von konkreten Projekten über Erfolgsfaktoren, Anreize, Grenzen und Hemmnisse der Arbeitsintegration, über Rollen und Pflichten der beteiligten Partner Staat, Unternehmen, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Ziel der Sozialkonferenz war es, das Thema zu lancieren, Informationen und Kontakte zu fördern; nicht gefordert waren ausformulierte Ergebnisse. Dazu war die nur einen halben Tag dauernde Tagung auch zu kurz. Indessen wurde nicht ausgeschlossen, die Thematik Arbeitsintegration im Rahmen der Sozialkonferenz einmal in anderer Form weiterzuführen.

Nach diesen beiden erfolgreichen Veranstaltungen stellte sich erneut die Frage, wie künftige Plenarveranstaltungen die Wirtschaft besser einbeziehen könnten und ob nicht im Rahmen solcher Veranstaltungen einzelne Folgeprojekte angeregt werden sollten. Der Exekutivrat wählte für die *dritte Plenarveranstaltung* das Thema ‹Globale Wirtschaft und Sozialkonferenz: gemeinsam für soziale Integration›. Mit einer kleineren Anzahl von Teilnehmenden – geplant waren vierzig, wegen der Nachfrage wurde auf fünfzig erhöht – wurde das Thema in einer ergebnisorientierten Zukunftswerkstatt abgehandelt. Diesmal stammte rund die Hälfte der Teilnehmenden aus der Wirtschaft, darunter ein CEO und zahlreiche führende Manager, etliche aus dem Ausland zugezogene Kader (‹Expats›). Die andere Hälfte teilte sich ausgewogen auf in Politik und Verwaltung, darunter eine Nationalrätin und zwei Regierungsräte, Nichtregierungsorganisationen, in Betroffene und Vertreterinnen und Vertreter aus Kultur, Bildung und Kirche. Ziel der Zukunftswerkstatt war es, die bessere gegenseitige Wahrnehmung und Kooperation zwischen zugezogenen Kadern von international ausgerichteten Unternehmen und dem sozialen Basel zu fördern, um die sozialen Bedürfnisse der

Unternehmen und ihrer Mitarbeitenden besser in die praktische und institutionelle soziale Verantwortung in Basel einzubeziehen. In drei Phasen, der Kritik-, der Phantasie- und der Realisierungsphase, wurden in verschiedenen Arbeitsgruppen Thesen und Vorschläge ausgearbeitet und ans Plenum weitergegeben. Im Vordergrund standen Vorschläge zum besseren Zusammenleben von Zugezogenen und Schweizerinnen und Schweizern und damit zur Überwindung von ‹Parallelgesellschaften›. Insbesondere sollten mehr Möglichkeiten für Zugezogenen geboten werden, sich im lokalen Sozialbereich zu engagieren. Stets präsent war das Thema Sprache als Voraussetzung für solche Aktivitäten und letztlich für eine wirkungsvolle Integration. Konkrete Ideen reichten von kleinen, leicht umsetzbaren Projekten bis hin zu grossen Entwürfen, welche die ganze Stadt einschliesslich Firmen, Schulen, Vereine und Behörden zusammenbringen würden. An einem Folgetreffen am 19. Oktober 2009 wurden erste Projekte präsentiert, in denen Ideen der Zukunftswerkstatt umgesetzt werden. Im Rahmen der Sozialkonferenz entstand ein Komitee, das Zugezogene und Vertreterinnen und Vertreter des sozialen Basel, von Quartiertreffpunkten, Vereinen usw. zusammenführt, um durch gemeinsame Aktivitäten, auch im sozialen Bereich, die Integration auf allen Ebenen zu fördern. In der Zwischenzeit hat das Komitee ein ansehnliches Programm zusammengestellt. Ein Teilnehmer an der Zukunftswerkstatt und mittlerweile Mitglied des Exekutivrates stellt grosszügigerweise sein Haus zu monatlichen Treffen zur Verfügung, an denen sich andere Teilnehmende und ihre Freunde zur Fortführung der Gespräche und zum weiteren Pläneschmieden einfinden dürfen. Zudem hat eine Teilnehmerin der Universität Basel eine *Global Kids Play Group* ins Leben gerufen, in der bis heute gegen neunzig Kinder aus den verschiedensten Ländern zusammen spielen und dabei ihre Deutsch- und Englischkenntnisse vertiefen. Zudem hat die Zukunftswerkstatt den Antrieb gegeben, ausserhalb der Sozialkonferenz eine von der Christoph Merian Stiftung unterstützte Studie mit dem Titel ‹Expats in Basel – Integration oder Segregation?› zu verfassen. Denn dass sich für die Expats ausserhalb ihres allfälligen Engagements für das soziale Basel auch andere Fragen und Probleme in ihrem Verhältnis zu ihrem neuen Arbeits- und Wohnort stellen, die heute in der Öffentlichkeit zu wenig Beachtung finden, hat die Zukunftswerkstatt ebenfalls deutlich gemacht.

Mit der *vierten Plenarveranstaltung* am 27. April 2010 zum Thema ‹Gemeinsam gegen Armut› kehrte die Sozialkonferenz nach fünf Jahren zu ihren Ursprüngen zurück. Anlass dazu boten das europäische Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung und die in dessen Rahmen von der SKOS organisierte Wanderausstellung *‹Im Fall›*, die vom 26. April bis zum 3. Mai in Basel auf dem Theaterplatz und in der Elisabethenkirche gezeigt wurde. Angesichts der bei weitem nicht überwundenen Finanz- und Wirtschaftskrise mit ihren sozialen Konsequenzen sollte der Akzent vor allem auf der Zukunft liegen. Etwa 150 Personen nahmen an der OPEN-SPACE-Veranstaltung im Foyer des Theaters teil, das mit seiner offenen Architektur und dem Blick auf die SKOS-Ausstellung den idealen Rahmen bildete. Vertreten waren wiederum Politik, Verwaltung, Wirtschaft sowie Nichtregierungsorganisationen und direkt Betroffene. Ausgehend von der Überlegung, dass Armut nicht nur ein Mangel an finanziellen Mitteln, sondern ein Mangel an Verwirklichungschancen ist, der oft auf gesundheitliche, soziale und weitere Belastungen zurückgeht, wurde gemeinsam nach neuen Möglichkeiten gesucht, wie diese Chancen verbessert werden können. Im Vordergrund standen die Prävention, namentlich Bildung, Aus- und Weiterbildung sowie mehr Angebote zur Umschulung bei Arbeitslosigkeit, aber auch die Rückbesinnung auf Werte wie Solidarität und soziale Gerechtigkeit. In diesem Sinne wurden die Teilnehmenden aufgefordert, aufgrund von drei Aufgabenstellungen direkte Empfehlungen zuhanden der Sozialkonferenz zu erarbeiten. Diskutiert wurde in kleinen Gruppen, die für jede Aufgabe neu zusammengesetzt wurden, um eine grösstmögliche Durchmischung der verschiedenen Fachbereiche und Meinungen zu erzielen. Gemäss Aufgabe 1 waren erfolgreiche Modelle zur Überwindung und Prävention der Armut zusammenzufassen. In Aufgabe 2 ging es um Trends, die heute und künftig die Armut prägen. Aufgabe 3 verlangte – aufbauend auf den Erkenntnissen der vorgängigen Debatten – Vorschläge von Themen und Projekten, die in einer letzten Runde vertieft und als direkte Empfehlungen an die Sozialkonferenz formuliert wurden. Begleitet wurde der Diskussionsprozess von drei Experten aus Verwaltung, Wirtschaft und Lehre, die nach jeder Runde zusammenfassten und zur nächsten Aufgabe überleiteten. Nach ihrer Stossrichtung zielen die vielen Vorschläge darauf ab, im Bildungsprozess namentlich die Frühförderung weiterzuentwickeln. Sodann soll die Zusammenarbeit zwischen staatlichen Stellen und der Wirtschaft intensiviert werden, um vermehrt für soziale Fragen zu sensibilisieren und schwache Arbeit-

nehmende vor Entlassungen zu bewahren; dazu gehören auch Vorschläge zur Förderung des sozialen Unternehmertums mit Starthilfen für innovative Projekte, die schwachen Arbeitnehmenden Anstellungschancen eröffnen. Verschiedene Vorschläge verlangen mehr Transparenz und Konzentration der Angebote im sozialen Basel, auch eine Vereinfachung der Abläufe bei sozialen Diensten. Schliesslich sollen Eigeninitiative und Selbstverantwortung z. B. im Rahmen des Zulagensystems ‹belohnt› werden. Diese Empfehlungen werden nun vom Exekutivrat geprüft. Er muss abklären, inwieweit sie sich für durchsetzungsfähige neue Projekte eignen oder zur Stärkung bereits existierender Bemühungen verwendet werden können.

3. STANDORTBESTIMMUNG ALS RÜCK- UND AUSBLICK

In den vergangenen fünf Jahren ist die Sozialkonferenz zu einem festen Bestandteil des sozialen Basel geworden. Dass dies möglich war, ist in erster Linie der engagierten und kollegialen Zusammenarbeit im Exekutivrat und der effizienten finanziellen und logistischen Unterstützung der Christoph Merian Stiftung zu verdanken. Die paritätische Zusammensetzung des Exekutivrates aus den vier Gruppen Staat, Wirtschaft, Nichtregierungsorganisationen und Betroffene und die hochkarätige Vertretung dieser Gruppen haben sich als wesentlich erwiesen für ausgewogene und den Zielen entsprechende Aktivitäten und namentlich für eine aktuelle Themenwahl für die jährlichen Veranstaltungen. Bisher wurden sämtliche Tagungen von den Teilnehmenden als positiv, nützlich und inspirierend eingeschätzt. Der Exekutivrat verhielt sich zurückhaltend, aus den Ergebnissen der Veranstaltungen eigene Folgeprojekte zu entwickeln. Er verstand sich eher als Katalysator für Aktivitäten, die anderswo durchgeführt werden. Im Grundsatz bleibt dies sicher richtig, vor allem wenn – wie dies in Basel oft der Fall ist – andere Foren und Institutionen vorhanden sind, die solche Projekte kompetent an die Hand nehmen können. Wünschbar wäre allenfalls, dass Projekte, die auf Plenarveranstaltungen zurückgehen, gelegentlich auf ihre Nachhaltigkeit überprüft werden könnten.

In Zukunft wird sich der Exekutivrat weiterhin bemühen müssen, vorausdenkend Themen zu wählen, die im sozialen Bereich neue Herausforderungen an die Gemeinschaft stellen und den Bedürfnissen aller im Rat vertretenen Gruppen entsprechen. Die Plenarveranstaltungen sollten regelmässig ergebnisorientiert sein, um die Inhalte operationell weiter entwickeln zu können. Schliesslich wird es in den kommenden Jahren gerade am Wirtschaftsstandort Basel immer wichtiger werden, die Wirtschaft auch bei sozialen Fragen an Bord zu haben. Unter diesen Voraussetzungen wird die Sozialkonferenz ihre Rolle als Gesprächs- und Handlungsplattform für soziale Fragen in Basel wahren und sogar ausbauen können.

SOZIALARBEIT IN DER SOZIALHILFE BASEL-STADT

Die gesetzliche Sozialhilfe ist in Bewegung: die zunehmenden komplexen Rahmenbedingungen, der politische Druck, der bevorstehende Fallanstieg und auch die finanzpolitischen Restriktionen stellen ihre Forderungen. Dass dabei auch das Berufsbild der Sozialarbeiterin/des Sozialarbeiters betroffen ist, versteht sich von selbst. Die Sozialhilfe in Basel-Stadt hat daraus neue Stellenbeschreibungen und Formen der Zusammenarbeit entwickelt. Sie stehen unter dem Leitmotiv der Interprofessionalität und Spezialisierung.

Rolf Maegli, Vorsteher Sozialhilfe

VOM GENERALISTEN ZUR SPEZIALISTIN

Die Sozialarbeiterin als Generalistin, welche sämtliche anfallenden Aufgaben einer Unterstützung erledigt, gerät zunehmend in Bedrängnis: Administrative Aufgaben und Subsidiaritätsklärungen kosten immer mehr Zeit. So bleibt immer weniger Spielraum, die sozialarbeiterischen Aufgabenstellungen gezielt und systematisch anzugehen. Durch geeignete Massnahmen kann dem entgegnet werden. Einerseits können administrative Aufgaben in der Regel effizienter durch kaufmännisches Personal erledigt werden, das dafür speziell geschult ist. Andererseits kann sich die Profession der Sozialarbeit den wachsenden Anforderungen und Komplexitäten methodisch gezielt annehmen. Spezialisierungen auch innerhalb der Sozialarbeit können den Erfolg steigern.

Basel-Stadt hat diesen Wandel wie folgt gestaltet: Anfang 2000 stand die Absicht, das Case-Management-Prinzip flächendeckend einzuführen. Darunter wurde die Einführung einer systematischen Fallführung verstanden, die den spezifischen Verfahrensschritten der Case-Management-Lehre folgt. Erste Konsequenz war die Konzentration von Professionalität auf das Aufnahmeverfahren anstelle einer rein administrativen Fallaufnahme. Im Intake sollten während der ersten drei bis vier Monate einer Unterstützung die wesentlichen Abklärungen und Weichenstellungen erfolgen. Das ist gut gelungen, aber der weitere Ausbau wurde durchkreuzt vom massiven Fallwachstum ab 2003 und der damit verbundenen Personalknappheit. Gezwungenermassen musste daher für Langzeitfälle auf eine Fallführung durch Verwaltungspersonal umgestellt werden. Parallel dazu wurde aber das Angebot der Case-Management-Beratung eingeführt, allerdings wegen finanzpolitischen Restriktionen nur für einen sehr beschränkten Teil der Klientschaft. Der Einsatz von kaufmännisch geschultem Personal zur Fallführung hat sich gelohnt, aber es war immer klar, dass der Beratungsbedarf in den Langzeit-Fällen ungenügend gedeckt ist. Nach 2007 konnte das Manko an Beratung im Zusammenhang mit neuen Aufgabenstellungen, so etwa die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit, teilweise wieder ausgeglichen werden. Ab 2010 soll nun eine neue Organisation umgesetzt werden, welche die Beratung angemessen sicherstellt und die Berufsbilder für qualifizierte Sozialarbeit profiliert.

AKTIVIERUNG: GRATWANDERUNG DER SOZIALHILFE

Die neuen Berufsbilder können nicht ohne eine Darstellung der Grundhaltung der Sozialhilfe erläutert werden. Es ist ja geradezu das Grundparadoxon der sozialen Arbeit, dass sie einerseits helfen soll und andererseits dafür auch an restriktive Rahmenbedingungen gebunden ist. Besonders in der gesetzlichen Sozialhilfe wird dies deutlich sichtbar, indem einerseits die Förderung und Hilfe in Notlagen gefordert ist, andererseits aber auch Gegenleistungen verlangt werden. Die Klient/innen müssen mitwirken und zumutbare Eigenleistungen erbringen, um ihre Notsituation aus eigenen Kräften zu reduzieren oder aufzuheben. Das erfordert auch Druck und notfalls Sanktionen. Um dieses Dilemma kommt die Sozialhilfe nicht herum, es begleitet die tägliche Fallarbeit. Nun besteht einerseits die Gefahr, dass die verwaltungsinterne Organisation und die Gewichtung des zweiten Aspektes zu einer Bürokratisierung und einem Regime von Sanktionen und Massregelungen führt, ohne Rücksicht auf die Situation der Betroffenen. Andererseits werden die Grenzen eines Sozialstaatsverständnisses sichtbar, welches die Eigenverantwortung des Individuums zuwenig stark gewichtet und tendenziell mehr auf Versorgung orientiert ist. Die sozialarbeiterische Praxis hat das schon lange erkannt, aber nach wie vor sind Tendenzen in Wissenschaft und Politik wahrnehmbar, welche – einseitig von einem positiven Menschenbild ausgehend – Kritiken am ‹Versorgungssozialstaat› nicht wahrnehmen wollen. Es verwundert daher nicht, dass die Methodenkompetenz der Sozialarbeit politisch in Diskussion gesetzt wurde und zunehmend auch andere Berufsdisziplinen wie Ökonomie/Betriebswirtschaft und Jurisprudenz in das Feld der Sozialarbeit eintreten. Eine Lösung dieser Konflikte kann nicht erreicht werden, wenn die Professionellen der Sozialarbeit diese Interventionen beklagen oder wenn gar ein Primat der Sozialarbeit gegenüber den anderen Disziplinen reklamiert wird. Die Tagesarbeit erfordert praktische und pragmatische Lösungen. Die Zukunft liegt daher in der Inter-Professionalität: alle Disziplinen – wie Sozialarbeit, Administration/Betriebswirtschaft, Rechtswissenschaften, Sozialversicherungs-Fachwissen – müssen ihre Kernkompetenzen in die Problemlösungen einbringen. In diesem Zusammenhang hat sich die Sozialhilfe Basel für eine konsequente Prozessstruktur entschieden und dafür die neuen Berufsprofile definiert.

DIE EINZELNEN BERUFSBILDER

Vorab ist festzustellen, dass in Basel den Mitarbeitenden im Quervergleich zu anderen Sozialdiensten sehr viele Kompetenzen zugestanden sind. Es gibt keine politische Fürsorgebehörde, welche die Entscheide fällt, sondern diese werden vor Ort bei den Fallführenden und den vorgesetzten Führungskräften getroffen. Anstelle einer behördlichen Einzelfallprüfung besteht ein System, das mit Normen und Fallführungsstandards, vorgegebenen Fallübergaben, einem Vieraugenprinzip und externen Fallrevisionen die Qualität sicherstellen soll.

Die verschiedenen Berufsbilder sind in der beiliegenden Tabelle summarisch dargestellt. Die Stellenbeschreibungen orientieren sich im Wesentlichen an den Abläufen, die vom Eintritt der Klient/innen bis zu deren Ablösung gestaltet werden. Im Zentrum stehen also nicht mehr die einzelnen Aufgaben und Interventionen der Mitarbeitenden, sondern der Prozess, den die Klient/innen von Beginn an in der Sozialhilfe durchlaufen. Innerhalb dieses – durchaus individuell gestalteten Prozesses – übernehmen alle beteiligten Professionen ihre spezifizierten und definierten Aufgaben und Verantwortungen. Das klassische Sozialarbeiterbild einer generellen Zuständigkeit ist damit weiterentwickelt worden zu einer Spezialisierung und Interprofessionalisierung.

Nach wie vor zentral ist das Aufnahmeverfahren, wo einerseits der Sozialarbeiterin Erstaufnahme eine entscheidende Verantwortung zufällt: Sie muss neben der Bedürftigkeit auch die persönliche Situation den Umständen entsprechend umfassend beurteilen können, was eine grosse Erfahrung und gefestigte Kenntnisse der einschlägigen Grundlagen erfordert. Eine wichtige Aufgabe ist, zu erkennen, welche individuellen Ressourcen für die Bewältigung der Situation vorhanden oder eben nicht vorhanden oder aus verschiedenen Gründen zur Zeit nicht abrufbar sind. Der Sozialarbeiter Überprüfungen (Sozialarbeiter oder Sozialversicherungsfachmann) löst besonders komplizierte Fragen in Subsidiaritätsabklärungen und Sozialversicherungsproblemen oder klärt verwickelte Fälle mit Missbrauchsverdacht ab. Die Sachbearbeiterin materielle Hilfe (kaufmännische Grundausbildung) aktualisiert die Unterstützungsbudgets und löst die Zahlungen aus. Sie steht in intensivem Kontakt mit den Klient/innen, was die gesamten Fragenstellungen der materiellen Hilfe betrifft, inklusive der laufenden Prüfung subsidiärer Ansprüche und der Bedürftigkeit. Sie hat zudem die Aufgabe, sozial-

arbeiterische Fragestellungen zu erkennen und eine entsprechende Unterstützung einzuleiten. Die Sozialarbeiterin persönliche Hilfe leistet persönliche Beratung in den Langzeitfällen und unterstützt die Sachbearbeiter für wirtschaftliche Hilfe bei deren Problemen im Umgang mit schwierigen Situationen. Die Sozialarbeiterin Case Management arbeitet in der entsprechenden Methodik mit dafür motivierten Klient/innen bei mehrfachen Problemlagen. Die am Prozess Beteiligten werden schliesslich administrativ entlastet durch Sachbearbeiter/innen im Back Office. Diese lösen die standardisierten Administrativaufgaben.

Es wird nicht in sämtlichen Fällen eine persönliche Beratung geleistet, sondern nur im Rahmen der Möglichkeiten und wenn ein entsprechender Bedarf ausgewiesen ist. Dies ist Folge der beschränkten Ressourcen, aber auch weil Beratungen nicht in allen Fällen Sinn machen. Die Spezialisierung erfordert eine sehr gute Zusammenarbeit innerhalb der Professionalität der Sozialarbeitenden und den administrativ tätigen Fachkräften wie auch mit den Juristinnen und Juristen des Rechtsdienstes. Das Zusammenwirken verschiedener Disziplinen ist aber nicht immer konfliktfrei, da die verschiedenen Anforderungen und auch sich widersprechenden Sichtweisen durch die jeweilige Profession vertreten werden. Diese Schnittstellen bedürfen daher einer ständigen Pflege und guter Kommunikation untereinander. Sie sind quasi im Doppelauftrag der Sozialhilfe integriert und können durch

MUSTERABLAUF

Vom Eintritt in die Sozialhilfe bis zur Ablösung sind verschiedenste Personen und Professionen in mit einer Person befasst. Ein Musterablauf könnte wie folgt aussehen:

Der arbeitslose und ausgesteuerte Herr X. meldet sich bei der Aufnahmestelle der Sozialhilfe. Er hat dank einer Checkliste, die im Internet einsehbar ist oder bei Beratungsstellen aufliegt, die umfangreichen Dokumente zusammengestellt. In der Intake-Aufnahme stellen ihm die kaufmännischen Angestellten das Dossier zusammen und vermitteln sofort einen Termin beim Sozialarbeiter Erstaufnahme. Diese Besprechung findet noch am gleichen Tag statt. Die Sozialarbeiterin des Aufnahmeteams stellt die Bedürftigkeit fest und leitet sofort beim Sachbearbeiter materielle Hilfe den finanziellen Unterstützungsprozess ein. Zusätzlich prüft sie, welcher Bedarf an persönlicher Beratung gegeben ist. Wenn es um Arbeitsintegration geht, wird sofort eine Anmeldung beim Arbeitsintegrationszentrum gemacht. Stehen zusätzliche kumulative Probleme an wie Schuldensanierung, familiäre Probleme mit gesundheitlicher Ausprägung, wird eine Case-Management-Beratung in die Wege geleitet. Stellen sich kompliziertere Fragen der Subsidiarität wie etwa BVG-Guthaben, IV-Fragestellungen oder Opferhilfefragen, kümmert sich der Sozialarbeiter für Überprüfungen darum und zieht allenfalls die Juristin des Rechtsdienstes dazu bei. Nach den ersten Abklärungen wird der Beratungs-Prozess an die Abteilung für Langzeitfälle übergeben, sofern sich innerhalb der ersten Monate nicht eine Ablösung abzeichnet. Die Teamleitung prüft zusammen mit dem zuständigen Sachbearbeiter materieller Hilfe, welche Fallstrategie nun einzuschlagen ist. Parallel dazu laufen Massnahmen zur Integration in Arbeit (sofern die Klientin/der Klient dazu geeignet und verpflichtet ist). Der Sachbearbeiter für materielle Hilfe hat den Überblick über sämtliche laufenden Prozesse und konsultiert den Sozialarbeiter oder die Teamleitung, wenn sich Komplikationen ergeben. Die Verantwortung für wichtige Entscheide wie Sanktionen, Einstellungen oder andere Massnahmen werden von der Teamleitung, gegebenenfalls nach Rücksprache mit den Sozialberatern, getroffen.

BERUFSBILDER IN DER SOZIALHILFE

	Sozialarbeiter/in Erstaufnahme	*Sozialarbeiter/in oder Sachbearbeiter/in Überprüfungen*	*Sozialarbeiter/in Persönliche Hilfe*	*Sozialarbeiter/in Case Management*	*Sachbearbeiter/in Materielle Hilfe*	*Sachbearbeiter/in Back Office*
Zielsetzung	Erster Kontakt mit den Klient/innen: Umfassende Erstabklärung, Beratung und Einleiten der nötigen Massnahmen	Klären im Aufnahmeverfahren besonders komplexe Fragestellungen im Subsidiaritätsbereich und der Mitwirkungspflicht	Leisten persönliche Hilfe und Beratung/Begleitung in Langzeitfällen mit dem Ziel der Aktivierung und nachhaltigen Ablösung	Beratung in komplexen Fällen mit multiplen Problemlagen; Prinzip der Freiwilligkeit und intensiven Mitwirkung der Klient/innen	Eigenverantwortliche Führung von Unterstützungsfällen mit Klient/innenkontakt im vorgegebenen Intervall; Führen des Hauptdossiers	Erledigen administrative Arbeiten der Dossierführung ohne Klient/innenkontakt , Dienstleistung und Entlastung für die Fallführenden
Aufgaben in der wirtschaftlichen Hilfe	Treffen Aufnahmeentscheid und Erstellen erstes Unterstützungs-Budget	Systematische und periodische Überprüfung und Geltendmachung der Subsidiaritätsansprüche in komplexen Fällen	Keine, diese wird von den Sachbearbeiter/innen Materielle Hilfe geleistet, gegebenenfalls Aufträge zu Budgetanpassungen	Keine, diese wird von den Sachbearbeiter/innen Materielle Hilfe geleistet, gegebenenfalls Aufträge zu Budgetanpassungen	Verantwortung für die finanzielle Unterstützung, Sicherstellung der materiellen Hilfe: Zahlungen, periodische Überprüfung und Aktualisierung der Budgets	Administration für sämtliche Dossiers der Krankenversicherung, Kosten bei stationären Aufenthalten und Mietverhältnisse
Aufgaben in der Beratung	Erstkontakt, Situationsanalyse; Vermitteln an andere zuständige Stellen und in nachfolgende Massnahmen	Beratung der Kolleginnen und Kollegen in den spezifischen Fragestellungen der Subsidiaritätsprüfungen; Einfordern der Mitwirkung; situative Dossierprüfungen und Revisionen aus einer ganzheitlichen Sicht	Themenzentrierte, zeitlich befristete Interventionen (Kurzzeitberatung); Beratung und Unterstützung der kaufmännischen Sachbearbeiter/innen im Team; Teilnahme in Klientengesprächen auf Wunsch der Sachbearbeiter/innen materielle Hilfe; Unterstützung der Sachbearbeiter/innen zu Fragen der Fallplanung und Kriseninterventi on	Umfassende Beratung unter Berücksichtung aller Themen; Durchführung von Clearinggesprächen für den Zutritt ins CM-Verfahren; Beratung gemäss den einzelnen CM-Verfahrensschritten	Informationsgespräche bei Standardsituationen; bei komplexeren Situationen werden Sozialberater persönliche Hilfe eingeschaltet, oder es wird in die Case-Management-Beratung vermittelt	Kein direkter Klient/innenkontakt

Spezifische Aufgaben	Klärung des Bedarfs an persönlicher Hilfe; Entscheid über notfallmässige Massnahmen (Notauszahlungen, Zuweisungen); Klärung, ob lang- oder kurzfristige Unterstützung; Kurzberatungen bei nichtbedürftigen Klienten: Klären der Situation und nach Wunsch des Klienten Weitervermittlung (Triage notwendig); umfassende Klärung subsidiärer Ansprüche der Klienten und Geltendmachung der Leistungen	Vertiefte, systematische, periodische Überprüfung und Geltendmachung der Subsidiaritätsansprüche, verbunden mit der Einforderung der Mitwirkung der Klienten in Zusammenarbeit mit der materiellen und persönlichen Hilfe sowie dem Rechtsdienst; situative Dossierprüfungen und Revisionen (ganzheitliche Sicht)	Recherchen und Fallanalyse zur sozialen Diagnose/Indikation; individuelle Beratung und Begleitung von Sozialhilfebezüger/innen mit der Festlegung von Fallstrategie, Zielsetzungen und Förderaspekten unter Berücksichtigung der relevanten Schritte im Rechtsverfahren; Interdisziplinäre Zusammenarbeit und Sicherstellen des Informationsflusses, Vernetzung mit internen und externen Stellen	Durchführung der einzelnen CM-Verfahrensschritte; Entwicklung und Durchführung von bedarfsorientierten Vorgehensweisen im Kontext des CM-Verfahrens; gezielter Einsatz von finanziellen Mitteln im Rahmen der Zielvereinbarung und Handlungsplanung bei einzelnen Klienten in eigener Kompetenz oder nach Antrag in Ergänzung zur materiellen Hilfe; Steuerung und Koordination des Falles im sozialräumlichen Kontext	Gewährleistung der materiellen Sozialhilfe nach SKOS- und kantonalen Richtlinien; Erkennen des Bedarfes an persönlicher Hilfe und Vermittlung von Hilfsangeboten; Erkennen von subsidiären Fragestellungen; Umsetzung von Fallstrategien und Massnahmen in Absprache mit der Teamleitung; Erkennen von Missbrauch im Sozialhilfebezug (Abweichungen); Verfassen von Verfügungen im eigenen Kompetenzrahmen und Vorbereitung der rechtlichen Schritte für die Einleitung von Massnahmen	Krankenkassenmanagement für bestimmte Klient/innen und Kontaktpflege zu Krankenkassen, Ärzten und Apotheken etc.; Verwalten von Daueraufträgen: Krankenkassenprämien, Mietzahlungen, Tagesheime, Schulden, Steuerstundungen und Erlasse, Betreibungsauszüge; Erstellen und Bearbeiten von Heimat-, Nachtrags- und Bund-/Notfallmeldungen im Auftrag der Fallführenden; Weiterleiten an die zuständigen Stellen; Erstellen und Bearbeiten physischer Klientendossiers (Trennungen und Zusammenführungen)
Voraussetzungen	Bachelor-Studium in Sozialer Arbeit an einer Fachhochschule oder Universität; mindestens 2 Jahre Berufserfahrung nach Fachhochschulabschluss im Bereich Coaching, Vermittlung, Beratung	Bachelor-Studium in Sozialer Arbeit an einer Fachhoch-schule oder Universität oder Studium bzw. kaufmännische Lehre (3 Jahre) mit Zusatzausbildung im Sozialversicherungsbereich; vertiefte Kenntnisse über die soziale Sicherheit (Sozial- und Privatversicherungen) in der Schweiz	Bachelor-Studium in Sozialer Arbeit an einer Fachhochschule oder Universität; mindestens 2 Jahre Berufserfahrung nach Fachhochschulabschluss im Bereich Coaching, Vermittlung, Beratung	Bachelor-Studium in Sozialer Arbeit an einer Fachhochschule oder Universität; mindestens 3 Jahre Berufserfahrung nach Fachhochschulabschluss im Bereich Beratung von Zielgruppen, mit welchen die Sozialhilfe Basel-Stadt zu tun hat	Kaufmännische Lehre E-Profil (3 Jahre) oder Handelsschulabschluss; mindestens 5 Jahre Berufserfahrung im kaufmännischen Bereich; persönliche Voraussetzungen für den Umgang mit anspruchsvollen Situationen	Kaufmännische Lehre B-Profil (2 Jahre) oder Handelsschulabschluss; Berufserfahrung
Optionale Qualifikationen	Sozialversicherungs-Fachfrau/-Fachmann mit eidgenössischem Fachausweis; NDK Sozialversicherung	Nachdiplomkurs NDK ‹soziale Sicherheit› (bei Sozialarbeiter/innen)	Zusatzqualifikation in Beratungsarbeit	Nachdiplomkurs oder -studium im Bereich Beratung und/oder Projekt- und Case-Management	Zertifikat Sachbearbeiter/in Sozialversicherungen (Sozialversicherungs-Fachfrau/-Fachmann mit eidgenössischem Fachausweis)	Wünschenswert: Kenntnisse im Sozialversicherungs-/Krankenkassenbereich

keine Organisation beseitigt werden. Die Herausforderung an die Führung liegt darin, die Differenzen in einen guten Kommunikationsprozess zu bringen und Lösungen herbeizuführen.

GEMEINSAME ANFORDERUNGEN

Sozialarbeit in diesem Umfeld erfordert die Fertigkeit, methodisch und systematisch zu arbeiten. Die Sozialhilfe Basel-Stadt hat sich im Rahmen der Qualitätssicherung nach ISO 9001 zu einer systematischen Betriebsorganisation mit ständigen Verbesserungen verpflichtet. Die Verfahrensschritte müssen einer Strategie folgen und die gesetzlichen Rahmenbedingungen beachten. Ebenso ist ein hohes Mass an Interaktion mit anderen Akteuren erforderlich, sei es im Haus oder ausser Haus, wie zum Beispiel in der Zusammenarbeit mit der Invaliden- und Arbeitslosenversicherung oder anderen Dienststellen. Einzelkämpfer im stillen Kämmerlein sind dafür nicht geeignet. Die Zusammenarbeit im Team hat einen grossen Stellenwert, es ist wichtig, dass Wissen und Erfahrungen ausgetauscht werden und dass die Mitarbeitenden den Diskurs mit anderen Stellen nicht scheuen. Das gilt nicht nur für die Sozialarbeitenden, sondern gleichermassen auch für Juristinnen und Juristen: An diesem Berührungspunkt müssen sich beide Disziplinen austauschen und am gleichen Strick ziehen.
Für die kaufmännischen Fallführenden ist die Arbeit in der Sozialhilfe mit Klientenkontakt eine besondere Herausforderung. Gesucht sind dafür Mitarbeitende mit einer gewissen Berufs- und Lebenserfahrung, die gewillt sind, die Ansprüche auch im Umgang mit schwierigen Menschen und Situationen auf sich zu nehmen.
Seit der ersten Differenzierung in Sozialarbeit und administrative Fallführung ist gemäss Mitarbeiterbefragungen die Zufriedenheit der Mitarbeiter gestiegen: Einerseits wurde die Sozialarbeit von Administration entlastet, andererseits konnten kaufmännischen Mitarbeitenden neue Herausforderungen vermittelt werden. Das neue Modell funktioniert, wenn die Personaldotation dem Fallbestand angepasst werden kann. Dafür hat der Regierungsrat Basel-Stadt die entsprechenden Grundlagen geschaffen. Somit stellt sich die Sozialhilfe Basel-Stadt zuversichtlich den kommenden Herausforderungen.

SANKTIONSMECHANISMEN UND GESUNDHEITLICHE ABKLÄRUNGEN

Besondere Herausforderungen stellt die Strategie der Aktivierung: Sie fordert ein Mitwirken der Klienten ein und sieht gegebenenfalls auch Sanktionen vor, in Form einer Kürzung der Unterstützungs-Leistungen bis in Extremfällen hin zu Einstellung der Unterstützung. Derartige Massnahmen müssen strenge Rahmenbedingungen beachten und dürfen erst nach sorgfältigster Abklärung des Sachverhaltes und der persönlichen Situation der Betroffenen erfolgen. Von besonderem Interesse ist dabei, ob bei den Klient/innen, welche die Mitwirkung verweigern, allenfalls gesundheitliche Gründe dafür vorliegen. Dafür hat die Sozialhilfe Basel-Stadt in einzelnen Teams versuchsweise konsularische psychiatrische Dienste engagiert. Die dafür beigezogenen Fachpersonen schulen einerseits das Personal der Sozialhilfe und stehen für Vorgehensfragen zur Verfügung.

ÄLTERE SOZIALHILFEBEZIEHENDE ZWISCHEN 45 UND 65 JAHREN: GRIFFIGE MASSNAHMEN WIDER DIE ‹SOZIALVERRENTUNG›?

Ein Forschungsprojekt in Arbeit

Über das Profil von Sozialhilfebeziehenden im mittleren Alter ist bisher für die Schweiz wenig bekannt. Angesichts einer drohenden ‹Chronifizierung› der Sozialhilfeabhängigkeit von Personen über 45 Jahren sind aber fundierte Kenntnisse über die Problemlagen dieser Personengruppe und insbesondere Überlegungen zu spezifischen Integrationsmassnahmen für ältere Sozialhilfebeziehende von grosser Bedeutung.

lic. phil. Sarah Neukomm und lic. oec. publ. Renate Salzgeber
Wissenschaftliche Mitarbeiterinnen, Fachbereich Soziale Arbeit, Berner Fachhochschule

TEIL 1: AUSGANGSLAGE

Die Sozialhilfequote der Personen im mittleren Alter ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. Auswertungen von Sozialhilfedaten für die Schweiz zeigen, dass die Anzahl der älteren Sozialhilfebeziehenden seit einiger Zeit stetig zunimmt, obwohl die Sozialhilfequote insgesamt rückläufig ist.[1] So ist die Quote der 50- bis 65-Jährigen sogar 2007, als die Sozialhilfequote dank guter Konjunkturlage insgesamt leicht zurückging, weiter angestiegen. 2008 stagnierte der Anteil der über 50-Jährigen, während die generelle Sozialhilfequote einen weiteren Rückgang verzeichnete. Ein ähnliches Bild zeigt auch die Entwicklung in anderen westeuropäischen Staaten (z. B. Deutschland).

1 Salzgeber 2006/2007/2008; Salzgeber/Neukomm 2009; BFS/Sozialamt Kanton Zürich 2007; Schär-Sibler 2007.

Über die Zusammensetzung der älteren Sozialhilfebeziehenden, die näheren Umstände ihres Sozialhilfebezugs sowie die Charakteristika ihrer spezifischen Problemlagen ist bisher für die Schweiz eher wenig bekannt. Sozialdienste vermuten, dass die Revisionen der Sozialversicherungen – insbesondere der Arbeitslosenversicherung (ALV) und der Invalidenversicherung (IV) – die Bezugsdauer in der Sozialhilfe erhöhen und ältere Sozialhilfebeziehende von den restriktiveren Zugangsbestimmungen zu den Sozialversicherungen und vom Ausschluss aus dem ersten Arbeitsmarkt besonders betroffen sind. Arbeitslosen Personen ab 45 Jahren bleibt oft nur noch die Möglichkeit, ihre Existenz durch einen Bezug von Sozialhilfe zu sichern. Sie gelten als Risikogruppe für einen ‹chronifizierten› Sozialhilfebezug.

Wenn diese Diagnose zutrifft, beinhaltet sie einige Brisanz bezüglich der Aufgaben der Sozialhilfe. Die Beschränkung der Sozialhilfe auf die Existenzsicherung bei vorübergehenden finanziellen Notlagen ist in Frage gestellt. Seitens der für die Sozialhilfe verantwortlichen Personen besteht deshalb ein starkes Informationsbedürfnis, mehr über die Gruppe der älteren Sozialhilfebeziehenden zu erfahren. Hinzu kommt, dass das Phänomen der steigenden Zahl von älteren Sozialhilfebeziehenden in den nächsten Jahren an sozialpolitischer Bedeutung gewinnen dürfte. Es ist zu befürchten, dass mit dem Eintritt der Baby-Boomer-Generation in die Fünfziger, den generell eher schlechten Arbeitsmarktchancen älterer Arbeitnehmenden und den strengeren Zulassungsbestimmungen bei den Sozialversicherungen (IV und ALV) die Zahl der in der Sozialhilfe verbleibenden 45- bis 65-Jährigen in den nächsten Jahren weiter ansteigt.

In der Forschung für die Schweiz sind ältere Sozialhilfebeziehende bis anhin indessen kaum als spezifische Gruppe thematisiert worden. Nationale und kantonale Armutsstudien enthalten zwar

Hinweise zum Ausmass und zur Entwicklung des Armutsrisikos der interessierenden Altersgruppe seit den 1980er Jahren.[2] Ebenso werden in sämtliche Altersgruppen umfassenden Studien zur Sozialhilfe vereinzelt Überlegungen zu besonderen Merkmalen der über 50-jährigen Empfänger/innen angestellt.[3] Auch geben verschiedene Untersuchungen zu älteren Arbeitnehmenden Anhaltspunkte bezüglich der Gründe für das Ausscheiden von Älteren aus dem Erwerbsprozess.[4] Letztere unterscheiden sich etwa hinsichtlich Faktoren wie Gesundheit[5], persönlicher Flexibilität oder geografischer Mobilität[6] von den übrigen Altersgruppen. Systematische Aussagen zum Profil von älteren Sozialhilfebeziehenden machte jedoch erst das BFS aufgrund von Auswertungen der Sozialhilfestatistik 2006.[7] Eine jüngere qualitative Untersuchung zu den Lebenslagen von Sozialhilfebeziehenden im mittleren Erwachsenenalter deutet zudem das Vorhandensein von unterschiedlichen Typen von älteren Sozialhilfeempfänger/innen an.[8] Vertiefte Kenntnisse über die individuellen Problemlagen der Altersgruppe zwischen 45 und 65 Jahren in der Sozialhilfe fehlen aber weiterhin. Diese Ausgangslage war für den Fachbereich Soziale Arbeit der Berner Fachhochschule (BFH) Anlass für die Lancierung eines Forschungsprojektes, welches Grundlagenwissen zur Gruppe der älteren Sozialhilfebeziehenden erarbeiten soll. Das BFH-Projekt ‹Ältere Sozialhilfebeziehende: individuelle Problemlagen und Massnahmen zur sozialen und wirtschaftlichen Integration› will sich erstmals fundiert mit den 45- bis 65-Jährigen in der Sozialhilfe beschäftigen. Es fokussiert folgende Fragestellungen:

- Welches Profil haben Sozialhilfebeziehende ab 45 Jahren (z. B. Haushaltsform, Nationalität, Ausbildung, Erwerbssituation usw.)? Wie unterscheidet sich ihr Profil von demjenigen übriger Altersgruppen in der Sozialhilfe?
- Welche spezifischen Gegebenheiten charakterisieren die Gruppe der Sozialhilfebeziehenden ab 45 Jahren bezüglich Merkmalen wie Gesundheit, Mobilität und Motivation zur Arbeitsintegration?
- Wie wirken sich diese individuellen Bestimmungsfaktoren auf die Dynamik und die Verläufe des Sozialhilfebezugs aus?
- Lassen sich bezüglich Profil und Dynamik des Sozialhilfebezugs verschiedene Typen von älteren Sozialhilfebeziehenden ausmachen?

Besondere Aufmerksamkeit wird im BFH-Projekt dem Umstand geschenkt, dass die Soziahilfebeziehenden der fokussierten Altersgruppe häufig zu den Langzeitbeziehenden gehören. Sie haben gemäss Beobachtungen auf den Sozialdiensten oft bereits eine längere Phase der Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt erlebt (mehrfache Phasen von Arbeitslosigkeit, Aussteuerung, Vermögensverzehr und Sozialhilfebezug) und nur geringe Chancen, auf dem ersten Arbeitsmarkt erneut Fuss zu fassen. Zwar bezeugen Forschungsergebnisse vor allem aus Deutschland, dass der Langzeitbezug in der Sozialhilfe in der Vergangenheit tendenziell eher überschätzt wurde.[9] Mit Blick auf die interessierende Altersgruppe deuten aber verschiedene der oben zitierten Studien darauf hin, dass viele ältere Sozialhilfebeziehende zu den Langzeitbezüger/innen gehören. Entsprechend zielt das Projekt auch auf eine nähere Erfassung der Überschneidungen zwischen der Gruppe der älteren Sozialhilfebeziehenden und dem Langzeitbezug ab.

Nachfolgend sollen anhand von vorhandenen Datenbeständen und Diskussionsergebnissen erste Folgerungen zu den aufgeworfenen Fragen präsentiert werden. Anschliessend wird erörtert, welche weiterführenden Erkenntnisse das seit April 2009 laufende BFH-Projekt darüber hinaus anstrebt. Ziel des Artikels ist es, den im Rahmen des BFH-Projekts gewählten Zugang zur Thematik vorzustellen, erste Zwischenergebnisse zu diskutieren und dabei die Relevanz einer fundierten Auseinandersetzung mit den älteren Sozialhilfebeziehenden zu verdeutlichen. Die Publikation eines Schlussberichts mit den integralen Ergebnissen zum BFH-Projekt ist für Ende 2010 geplant.

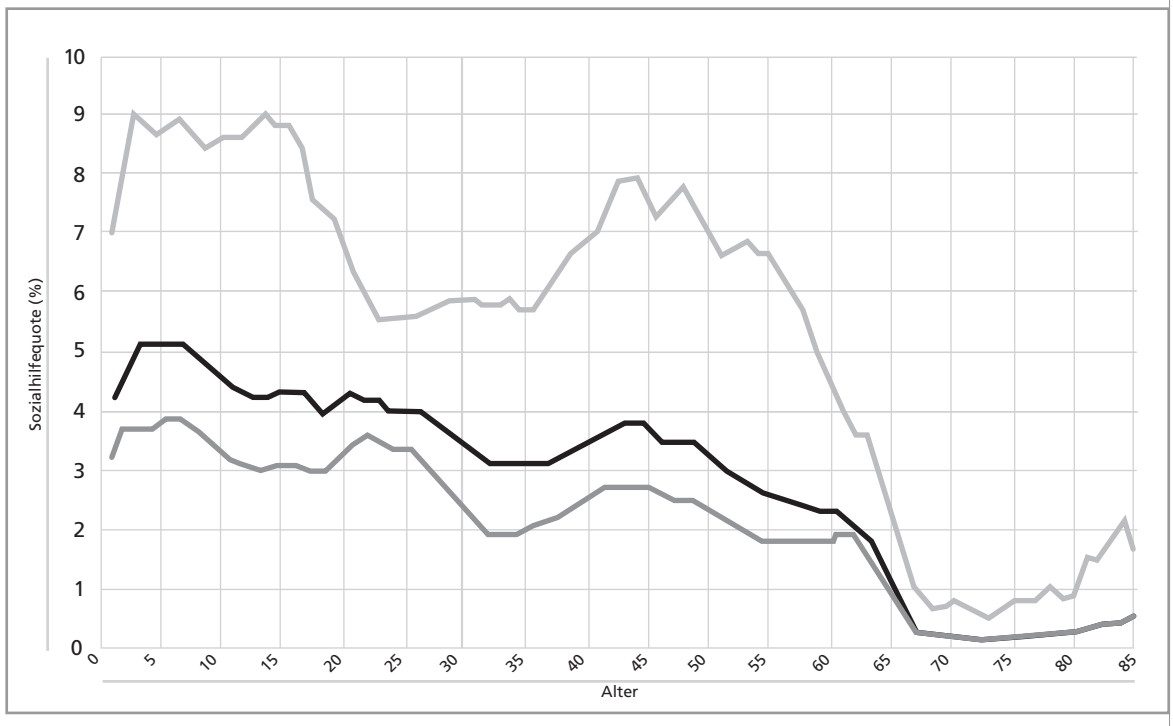
2 National: Leu et al. 1997; Kantonal z. B.: Farago/Füglistaler 1992; Ulrich/Binder 1998.
3 Aeppli/Ragni 2009; Wyss 2000; Baur 2003.
4 Egger et al. 2007; BSV 2003; Riphan/Sheldon 2006.
5 Bütler/Engler 2007.
6 BFS 2008b.
7 BFS 2008a.
8 Urech Hovsepyan 2008.
9 Z. B. Buhr 1995.

TEIL 2: FAKTEN UND DISKUSSIONSERGEBNISSE ZU DEN ÄLTEREN SOZIALHILFEBEZIEHENDEN

Im momentan entstehenden Projekt der BFH befinden sich – wie eben ausgeführt – die älteren Sozialhilfebeziehenden im Fokus der Untersuchung. Verschiedene existierende Datenbestände, welche im Verlaufe der Projektarbeiten gesichtet wurden, lassen Rückschlüsse zu sowohl auf die Vertretung der interessierenden Altersgruppe in der Sozialhilfe als auch auf ihr spezifisches Profil.

Die Auswertungen der *Schweizerischen Sozialhilfestatistik (SHS)*[10] zeigen, dass die Sozialhilfequote – sie misst den Anteil der unterstützten Personen an der Bevölkerung – mit zunehmendem Alter sinkt.

10 BFS 2009.



Sozialhilfequote nach Alter und Nationalität

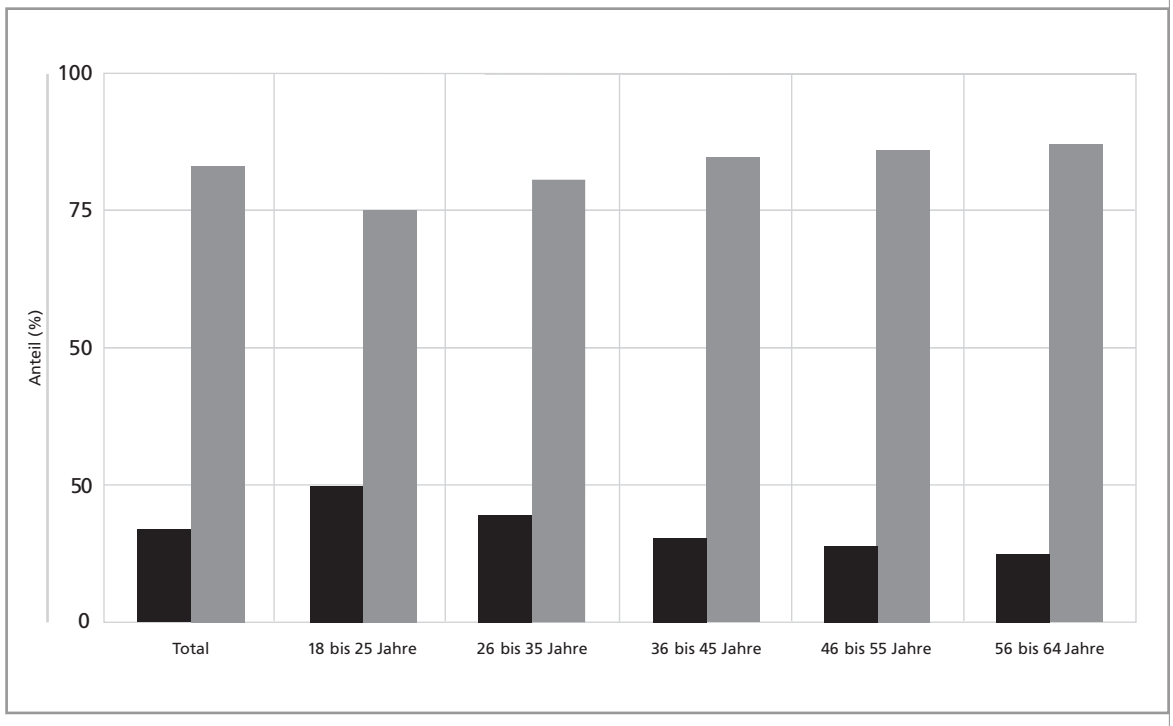
Total
Schweizer/innen
Ausländer/innen

Anmerkung: Die Sozialhilfequote pro Jahrgang schwankt relativ stark. Daher wurden fortlaufend die Daten zwei aufeinander folgender Jahrgänge zusammen gezählt und der Durchschnitt davon verwendet.

Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik 2007, ESPOP 2006; © BFS

Für Schweizer/innen und Ausländer/innen unterscheidet sich die Sozialhilfequote markant – sowohl in der Höhe wie auch in Abhängigkeit vom Alter: Die Quote steigt bei der ausländischen Wohnbevölkerung ab 40 Jahren erneut stark an, um erst ab 55 bis 60 Jahren wieder deutlich zu sinken. Die Ergänzungsleistungen zur AHV-Rente führen dazu, dass der Sozialhilfebezug von Pensionierten selten ist, wobei in der Grafik jedoch ersichtlich ist, dass ein Teil der Hochbetagten – auch hier insbesondere der Ausländer/innen – offenbar erneut auf Sozialhilfe angewiesen ist. Grund dafür sind zumeist anfallende Pflegekosten.
Die Schweizerische Sozialhilfestatistik zeigt des weiteren, dass mit zunehmendem Alter der Sozialhilfebeziehenden der Anteil der Langzeitbeziehenden steigt, beziehungsweise der Anteil der Fälle, die weniger als ein Jahr Sozialhilfe beziehen (= Kurzzeitbeziehende gemäss BFS-Definition), sinkt.
Die Sozialhilfequote der Personen über 45 Jahren ist insgesamt zwar tiefer als jene der jüngeren Altersgruppen. Erstere gehören jedoch überdurchschnittlich häufig zu den Langzeitbeziehenden.

Antragsteller/innen nach Alter und Kurz- bzw. Langzeitfällen, 2007



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik 2007; © BFS

Mit den nationalen Ergebnissen der Sozialhilfestatistik für 2006[11] sind einige zusätzliche Resultate zum Profil der Altersgruppe der 56- bis 65-jährigen Sozialhilfebeziehenden publiziert worden: Im Gegensatz zu den anderen Altersgruppen sind diese Personen häufiger männlich, alleinstehend und geschieden. Wenn sich Personen aus diesem Alterssegment von der Sozialhilfe ablösen, geschieht dies zudem vorwiegend durch den nachfolgenden Bezug von Sozialversicherungsleistungen.

Die Resultate der SHS 2006 zeigen auch, dass fast die Hälfte der 56- bis 65-Jährigen zu den Nichterwerbspersonen gehört – also zu jenen Personen, die aus verschiedenen Gründen keinen Zugang mehr zum Arbeitsmarkt haben (gesundheitliche Beeinträchtigung, keine Chance auf dem Arbeitsmarkt, usw.). Ein deutlich geringerer Teil als bei den anderen Altersgruppen ist noch erwerbstätig. Dies, obwohl die Analysen zeigen, dass sich der Anteil von Sozialhilfebeziehenden mit einer Berufsausbildung bei diesem Alterssegment nur verhältnismässig wenig von jenem in der Gesamtbevölkerung unterscheidet und deutlich höher liegt als bei jüngeren Personen im Sozialhilfebezug. Die Vermutung liegt nahe, dass die Berufsausbildung dieser Personen durch den wirtschaftlichen Strukturwandel nicht mehr gefragt ist.

Ähnliche Tendenzen wie die nationalen Resultate der Schweizerischen Sozialhilfestatistik offenbaren auch die Sozialhilfedaten der Stadt Basel. Sie verdeutlichen, dass die Sozialhilfequote der über 46-Jährigen sinkt – deutlich jedoch erst für die Altersgruppe der 56- bis 64-Jährigen.[12] Seit 2006 hat sich die Zahl der Sozialhilfebeziehenden in Basel reduziert: Die Sozialhilfequote insgesamt sank von 7,7 auf 6,6 Prozent. Die Anzahl unterstützter Personen zwischen 46 und 65 Jahren hat jedoch kaum merklich abgenommen. Betreffend Dauer des Sozialhilfebezugs lässt sich für die Stadt Basel mit der SHS 2008 präzisieren, dass gut 70 Prozent aller Fälle länger als ein Jahr im Sozialhilfebezug sind, 44 Prozent länger als drei Jahre.[13] Unter den abgelösten Fällen ist der Anteil von Personen mit einem Bezug von länger als drei Jahren mit lediglich 26 Prozent deutlich tiefer, was ebenfalls aufzeigt, dass eine Ablösung von der Sozialhilfe nach einem mehrjährigen Sozialhilfebezug ungleich schwieriger ist. Von allen Fällen in der Sozialhilfe leben rund 29 Prozent alleine – bei der Altersgruppe der 46- bis 55-Jährigen liegt dieser Anteil dagegen bei 49 Prozent beziehungsweise bei den 56- bis 65-Jährigen bei 65 Prozent. Gemäss Sozialhilfestatistik sind jedoch auch die meisten Paare ohne Kinder, die Sozialhilfe beziehen, zwischen 46 und 65 Jahre alt. Dies deutet darauf hin, dass es nicht nur die älteren alleinstehenden Männer sind, die häufig zu den Langzeitbeziehenden gehören, sondern auch Paare ohne Kinder. Über diese Paare ist noch wenig bekannt.

Neben der Sichtung von vorhandenen Datenbeständen wurde in Diskussionen mit einigen städtischen Sozialdiensten versucht, Personen mit einem langen Sozialhilfebezug – wobei hier nach einer Bezugszeit von drei Jahren von einem Langzeitbezug gesprochen wurde – noch etwas genauer zu charakterisieren, als dies mit der Sozialhilfestatistik möglich war. Dabei wurden zwei Gruppen hervorgehoben, die besonders häufig über längere Zeit Sozialhilfe beziehen: Einerseits jüngere Alleinerziehende (31 bis 45 Jahre alt) und anderseits ältere, alleinstehende Männer (50 bis 65 Jahre alt). Alleinerziehende können dabei oftmals durch eigene Aktivitäten (Aufnahme oder Ausbau einer Erwerbstätigkeit) auch einen langen Sozialhilfebezug beenden, wenn ihre Kinder erwachsen werden. Die Langzeitbeziehenden ab 45 Jahren bleiben jedoch als Dauerbeziehende in der Sozialhilfe und beziehen eine ‹Sozialrente›, wenn eine Ablösung in eine Sozialversicherung vor der Pensionierung nicht möglich ist.

Der ‹typische› Langzeitbeziehende konnte nicht eruiert werden. Eine gewisse Kategorisierung der vorhandenen Fälle ist aber möglich. So haben die Diskussionen mit den Sozialdiensten gezeigt, dass bei den älteren Sozialhilfebeziehenden ein grosser Teil gesundheitliche Schwierigkeiten hat (Suchtkranke, nach Krankheiten oder Unfall leistungsbeeinträchtigte Personen oder psychisch beeinträchtigte Personen ohne IV-Renten-Anspruch). Andere haben einen Migrationshintergrund und können sich aufgrund von früheren prekären Arbeitsverhältnissen und fehlenden sprachlichen Kenntnissen nicht in den Arbeitsmarkt integrieren, obwohl sie teilweise schon lange in der Schweiz leben – dies insbesondere dann, wenn sie allein leben. Wie die obigen Auswertungen der Sozialhilfestatistik für Basel nahe legen, betrifft dies auch Paare ohne Kinder.

Bei den Diskussionen mit den Sozialdiensten wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass es weitere Einflussfaktoren gibt, die den Anteil an Langzeitbeziehenden beeinflussen. Dies sind einerseits spezifische Kontextfaktoren in den Städten wie Bevölkerungszusammensetzung (Ausländeranteil, Anzahl Kinder und Jugendliche, Qualifikationsstruktur usw.), Angebote an familienergänzenden

11 BFS 2008a.

12 Eigene Auswertungen der SHS 2008 für die Stadt Basel.

13 Eigene Auswertungen der SHS 2008 für die Stadt Basel.

Betreuungsplätzen, Wohnungsmarkt (Mietzinsniveau, Wohnungsstruktur), Wirtschaftsstruktur und Arbeitsangebot vor Ort, anderseits die Ressourcenausstattung der Sozialdienste. Insbesondere bei stark steigenden Fallzahlen – wie z. B. nach der Jahrtausendwende – können personelle Ressourcenknappheiten eine Verfestigung des Sozialhilfebezugs begünstigen, da eine zu geringe Beratungstätigkeit verbunden mit einer relativ ‹losen› Begleitung der neuen Fälle Desintegrationsprozesse verschärfen können.

Der Meinungsaustausch mit den Sozialdiensten hat weiter aufgezeigt, dass zwar verschiedene Problemfelder von Langzeitbeziehenden genannt werden können, deren treffende Charakterisierung jedoch unklar bleibt. Schwierig ist in der Praxis zudem die Massnahmenplanung für ältere Sozialhilfebeziehende insbesondere dann, wenn sie bereits lange im Bezug sind. Hier fehlen einerseits breit abgestützte Strategien und anderseits eine konkrete Massnahmenplanung für dieses spezifische Klient/innensegment. Oft wird im Beratungsprozess klar, dass die bisher vorhandenen Angebote zur beruflichen und sprachlichen Integration für diese Personengruppe nicht sinnvoll sind. Zusätzliche Programme zur sozialen Integration werden zwar gefordert. Betreffend ihrer konkreten Ausgestaltung wäre jedoch vorgängig eine inhaltliche Diskussion über das Ziel möglicher Angebote für diese Altersgruppe notwendig. Bisher wurden soziale Integrationsmassnahmen, welche eine Stabilisierung der Situation respektive ein Stoppen oder eine Umkehrung der Desintegrationsprozesse bewirken sollen, häufig als erster Schritt in Richtung beruflicher Integration verstanden. Massnahmen zur sozialen Integration an sich, das heisst ohne Vorbereitungscharakter für den Arbeitsmarkt, sind noch wenig bekannt.

TEIL 3: ANSATZPUNKTE FÜR DIE REINTEGRATION ÄLTERER SOZIALHILFEBEZIEHENDER

Die präsentierten Ergebnisse aus explorativen Arbeitsschritten, die im Rahmen des BFH-Projektes bisher durchgeführt wurden, geben erste Hinweise bezüglich der aufgeworfenen Forschungsfragen. Um zu vertieften Einsichten zum Profil von älteren Sozialhilfebeziehenden und zur Dynamik von deren Sozialhilfebezug zu gelangen, stützt sich das Projekt auf zwei methodische Verfahren, zu denen die Arbeiten zur Zeit noch im Gange sind: Zum einen werden statistische Auswertungen von vorhandenen, repräsentativen Sekundärdaten vorgenommen. Grundlage dafür ist die Schweizerische Sozialhilfestatistik (SHS), zu der oben bereits einige Resultate vorgestellt wurden. Anhand der umfangreichen Erhebung zu den Einzelfalldossiers wird die Lebenssituation der 45- bis 65-jährigen Sozialhilfebeziehenden extensiv beschrieben. Variablen wie Familiensituation, Nationalität, Ausbildung, Erwerbsstatus sowie Bezugsdauer werden auf gesamtschweizerischer Ebene ausgewertet und mit den entsprechenden Ergebnissen zu den jüngeren Personen in der Sozialhilfe verglichen. Um noch detaillierter auf die Verhältnisse von älteren Sozialhilfebeziehenden eingehen, ihre spezifischen Problemlagen sowie ihre Interaktion mit den Sozialdiensten ganzheitlicher erfassen zu können, werden die quantitativen Analysen der SHS zum andern ergänzt durch weitere Datenerhebungen. Mittels Dossieranalysen in ausgewählten Sozialdiensten sind zusätzliche Charakteristika zur Situation von älteren Sozialhilfebeziehenden erhoben worden, zu denen keine quantitativen Daten vorlagen. Im Zentrum der Erhebung standen dabei unter anderem Faktoren wie Gesundheit, sprachliche und berufliche Qualifikation, Finanzkompetenzen, Familiensituation, kritische Lebensereignisse, biografische Verläufe, Persönlichkeitsstruktur, Zusammenarbeit mit dem Sozialdienst und durchgeführte Integrationsmassnahmen. Für diese vertiefenden Analysen konnte auf zwei Datenbestände zurückgegriffen werden: 1. auf Dossierdaten zu Langzeitbeziehenden, welche mittels eines einfachen Online-Tools im Sommer 2008 von sechs kleineren und mittelgrossen Städten erhoben wurden und 2. auf eigene Aktenanalysen zu Sozialhilfebeziehenden zwischen 45 und 65 Jahren, welche zwischen Juli 2009 und Februar 2010 auf den Sozialdiensten in den Städten Basel, Luzern und Winterthur durchgeführt wurden. Durch die Berücksichtigung von Städten verschiedener Grösse soll insbesondere der Frage nachgegangen werden, inwiefern sich die Situation der älteren Sozialhilfebeziehenden zwischen grossen, mittleren und kleineren Städten unterscheidet. Kontextvariablen, die aufgrund von Literaturrecherchen und Diskussionen mit den Vertreter/innen der Städte als zentrale Einflussfaktoren erkannt wurden (z. B. Arbeitslosenquote, Wohnungs- und Arbeitsplatzangebot), werden dabei in die Analyse einbezogen. Die Ergebnisse all dieser Auswertungen sollen eine fundierte, in qualitativer und quantitativer Hinsicht ergiebige Diskussion der Problemlagen und Bedürfnisse der Sozialhilfebeziehenden zwischen 45 und 65 Jahren ermöglichen.

Spezielles Augenmerk gilt dabei im Rahmen des gesamten BFH-Projektes der Frage der Reintegrationsmöglichkeiten der fokussierten Altersgruppe in den Arbeitsmarkt. Integrationsmassnahmen, unabhängig davon, ob sie berufliche oder soziale Zielsetzungen verfolgen, sind bisher noch kaum bezüglich der spezifischen Anforderungen und Bedürfnisse der Sozialhilfebeziehenden über 45 Jahren untersucht worden. Angesichts der vermuteten ‹Chronifizierung› der Sozialhilfeabhängigkeit von älteren Personen und der Zunahme dieser Personengruppe in der Sozialhilfe sind aber Meinungsaustausche und Klärungen zum Umgang mit dieser Altersgruppe von erheblicher Bedeutung. Es stellt sich die Frage, ob und für welche Personen(gruppen) im mittleren Erwachsenenalter überhaupt noch Chancen bestehen, vor der Erreichung des AHV-Alters durch eigene Erwerbstätigkeit wieder die wirtschaftliche Selbständigkeit zu erreichen und sich von der Sozialhilfe abzulösen. Die zunehmend eingeschränkte IV-Rentensprechung reduziert auch die Wahrscheinlichkeit eines Sozialversicherungsbezugs vor der Pensionierung. Auf die spezifischen Bedürfnisse älterer Personen zugeschnittene Massnahmen, die auch deren realistische Perspektiven berücksichtigen, sind heute aber trotz vorhandenem Problembewusstsein in der Sozialhilfepraxis erst in Ansätzen vorhanden.

Die Verantwortlichen für die Sozialhilfe sind sich der Problemstellung zwar bewusst. Lösungen sind jedoch angesichts der Fokussierung der politischen und fachlichen Diskussionen auf junge Sozialhilfeempfänger/innen erst angedacht. Dieser Zustand schlägt sich auch in den heute in der Schweiz greifbaren Forschungsarbeiten zu Arbeitsintegrationsmassnahmen nieder: Entsprechende Analysen fokussieren vorwiegend auf Massnahmen für die Risikogruppe der jungen Erwachsenen.[14] Zu den wenigen überhaupt existierenden Integrationsmassnahmen für die interessierende Alters-

14 Z. B. Krummenacher 2009; Salzgeber 2004.

gruppe (unter anderem das Programm ‹Stadthelfer› in Basel) liegen bis anhin vorwiegend Erfahrungsberichte vor.[15]

15 Etwa Stade 2007/2008.

Das BFH-Projekt soll deshalb Politik und Praxis auch wichtige Erkenntnisse liefern, was die Sozialhilfeabhängigkeit der 45- bis 65-Jährigen charakterisiert und wie ihr gezielt begegnet werden kann. Mit Blick auf den vermuteten häufigen Langzeitbezug von älteren Sozialhilfebeziehenden und die bis anhin kaum diskutierte Praxis der ‹Verrentung› dieser Personen in der Sozialhilfe ist dies unerlässlich. Ob überhaupt und welche Angebote die Sozialhilfe für die älteren Empfänger/innen bereitstellen kann und will, ist breit zu diskutieren. Der Begriff ‹Reintegration› ist dabei in Hinblick auf die Möglichkeiten der 45- bis 65-jährigen Sozialhilfebeziehenden für diese Altersgruppe neu zu definieren. Nötig ist eine vertiefte Debatte über den Inhalt und die Ziele von Integrationsmassnahmen, welche neben den beruflichen auch die sozialen Massnahmen zu berücksichtigen hat. Erste Ansätze zu einer Beschäftigung damit finden etwa in der Städteinitiative Sozialpolitik statt, welche sich seit zwei Jahren aus Sicht der Praxis näher mit den Langzeitbeziehenden in der Sozialhilfe befasst. Mit fundierten Aussagen zum Profil und zur Dynamik des Bezugs von älteren Sozialhilfebeziehenden und der Formulierung von Anforderungen an speziell auf diese Altersgruppe zugeschnittene Massnahmen will das BFH-Projekt weitere Grundlagen für eine fundierte Auseinandersetzung mit diesen zentralen Fragen schaffen.

LITERATUR

Aeppli, Daniel C./Ragni, Thomas (2009): Ist Erwerbsarbeit für Sozialhilfebezüger ein Privileg? Bern: SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik Nr. 28.

Baur, Rita (2003): Erschwerte soziale und berufliche Integration: Hintergründe und Massnahmen. Bern: Bundesamt für Sozialversicherung (BSV).

Buhr, Petra (1995): Dynamik von Armut. Dauer und Biographische Bedeutung von Sozialhilfebezug. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Bundesamt für Statistik (BFS) (2009): Die schweizerische Sozialhilfestatistik 2007. Nationale Resultate. BFS Aktuell. Neuchâtel: BFS.

Bundesamt für Statistik (2008a): Die schweizerische Sozialhilfestatistik 2006. Nationale Resultate. BFS Aktuell. Neuchâtel: BFS.

Bundesamt für Statistik (2008b): Erwerbstätigkeit der Personen ab 50 Jahren. Eine Untersuchung der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung und der Lohnstrukturerhebung. BFS Aktuell. Neuchâtel: BFS.

Bundesamt für Statistik/Sozialamt des Kantons Zürich (2007): Sozialbericht Kanton Zürich 2006. Ergebnisse der Schweizerischen Sozialhilfestatistik. Neuchâtel: BFS, 73–81.

Bundesamt für Sozialversicherung (Hg.) (2003): Der Übergang in den Ruhestand – Wege, Einflussfaktoren und Konsequenzen. Bericht im Rahmen des Forschungsprogramms zur längerfristigen Zukunft der Alterssicherung (IDA ForAlt). Bern: BSV Forschungsbericht Nr. 2/03.

Bütler, Monika/Engler, Monika (2008): Arbeitsfähigkeit und Integration der älteren Arbeitskräfte in der Schweiz – Studie II. Bern: SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik Nr. 25.

Egger, Marcel/Moser, Regine/Thom, Norbert (2007): Arbeitsfähigkeit und Integration der älteren Arbeitskräfte in der Schweiz. Bern: SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik Nr. 24.

Farago, Peter/Füglistaler, Peter (1992): Armut verhindern. Die Zürcher Armutsstudien: Ergebnisse und sozialpolitische Vorschläge. Zürich: Fürsorgedirektion des Kantons Zürich.

Krummenacher, Jürg (2009): Integrationsprobleme von jungen Erwachsenen. Zürich: BHP.

Leu, Robert E./Burri, Stefan/Priester, Tom (1997): Lebensqualität und Armut in der Schweiz. Bern: Haupt Verlag.

Riphan, Regina T./Sheldon, George (2006): Arbeit in der alternden Gesellschaft. Der Arbeitsmarkt für ältere Menschen in der Schweiz. Zürich: Zürcher Kantonalbank.

Salzgeber, Renate/Neukomm, Sarah (2009): Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten. Berichtsjahr 2008. Bern: Städteinitiative Sozialpolitik/BFH.

Salzgeber, Renate (2008): Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten. Berichtsjahr 2007. Bern: Städteinitiative Sozialpolitik/BFH.

Salzgeber, Renate (diverse Jahrgänge): Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten. Berichtsjahr 2006. Stäfa: Städteinitiative Sozialpolitik, sofrag – Büro für soziapolitische Fragen.

Schär-Sibler, Lea (2007): Ende des Anstiegs in Sicht? In: Sozialhilfe der Stadt Basel. Jahrbuch 2007. Basel: Sozialhilfe der Stadt Basel.

Stade, Anette (2008): Die Stadthelfer: Eine erste Evaluation und Ausblick in die Zukunft. In: Sozialhilfe der Stadt Basel. Jahrbuch 2008. Basel: Sozialdienst der Stadt Basel, 39–44.

Stade, Anette (2007): Die Stadthelfer: Ein Pilotprojekt zur soziokulturellen Integration bei der Sozialhilfe. In: Sozialhilfe der Stadt Basel. Jahrbuch 2007. Basel: Sozialdienst der Stadt Basel, 38–44.

Ulrich, Werner/Binder, Johann (1998): Armut erforschen – eine einkommens- und lebenslagebezogene Untersuchung im Kanton Bern. Zürich: Seismo Verlag.

Urech Hovsepyan, Hanna (2007): Die Lebenslage von SoziahilfebezügerInnen im mittleren Erwachsenenalter. Zürich: Hochschule für Soziale Arbeit.

Wyss, Kurt (2000): Entwicklungstendenzen bei Integrationsmassnahmen der Sozialhilfe. Bern: BSV Forschungsbericht 13/00.

BESCHÄFTIGUNGSPROGRAMM FÜR ASYLSUCHENDE IN DER BEHINDERTENBETREUUNG – EIN ERFOLGSPROJEKT

Waira Portugal, ehemalige Mitarbeiterin Abteilung Migration

AUSGANGSLAGE

Er entsorgt Glas und Metall von Wohnheimen, putzt in einem Kulturzentrum, unterstützt behinderte Menschen beim Kochen und fertigt mit ihnen Kunstobjekte an. Manchmal versteht er nicht, was sie sagen oder warum sie ‹hässig› sind. Dann sagt er anstatt ‹relax›: ‹ruhig, ruhig›. Das steht in den wichtigen Wörtern, die sich Herr V. täglich in sein Büchlein notiert. Die Sprache ist ein Schlüssel, der Türen zu den Menschen im Aufnahmeland öffnet. Dass er das Gelernte aus dem Deutschkurs direkt an der Arbeit anwenden kann, ist für Herr V. von unschätzbarem Wert in seinem Integrationsprozess. Der Anwalt aus Sri Lanka ist anerkannter Flüchtling und einer von elf Teilnehmenden in einem Pilotprojekt der Sozialhilfe Basel-Stadt, in dem Asylsuchende in der Behindertenbetreuung eingesetzt werden.

Die Sozialhilfe arbeitet seit über zehn Jahren mit diversen Institutionen zusammen, welche Einsätze in Beschäftigungsprogrammen für Asylsuchende anbieten. Besonders in der ersten Zeit ihres Aufenthalts in der Schweiz, in dem die Asylsuchenden einem dreimonatigen Arbeitsverbot unterstehen, ist es wichtig, eine geregelte Tagesstruktur zu haben. Ausserdem bleibt ihre Arbeitssuche aufgrund des N-Status' (laufendes Asylverfahren, kein geregelter Aufenthalt) meist erfolglos.Von der Küchen- und Wäschereihilfe über die Stadtreinigung zur Lederverarbeitung und Gartenarbeit bieten diese Beschäftigungsprogramme ausserdem einen Einblick in den Schweizer Arbeitsmarkt. Auch in den Strukturen der Sozialhilfe werden Tätigkeiten wie Portendienst, Arbeiten im Textilatelier und handwerkliche Arbeiten zum Unterhalt der Liegenschaften angeboten.

Seit einem Jahr jedoch herrscht ein akuter Mangel an etwa hundert Beschäftigungsplätzen. Zeitweise warten bis zu achtzig Personen auf eine Einstiegsmöglichkeit. Dies veranlasste die Sozialhilfe, im Bereich Pflege und Betreuung neue Beschäftigungsprogramme zu eruieren.

PROJEKTIDEE

Da die Sozialhilfe die ‹Entlöhnung› der Asylsuchenden in Beschäftigungsprogrammen übernimmt – für Programmeinsätze entrichtet sie einen Bonus über maximal 400 Franken im Monat – haben die Einsatzorganisationen die Möglichkeit, kostenlos Mitarbeitende einzusetzen. Im Gegenzug erklären sie sich dazu bereit, die Asylsuchenden anzulernen, einzuarbeiten und in den Betrieb zu integrieren. Die auf dem Arbeitsmarkt immer mehr gefragten ‹soft skills› wie Empathie, Zuverlässigkeit, Teamgeist und Kreativität können entfaltet und gefördert werden. In diesem Dienstleistungsbereich bestehen für Migrant/innen ausserdem Möglichkeiten, durch eine Ausbildung oder einen Abendkurs eine Festanstellung zu erreichen.

Im Weiteren bieten solche Einsätze die Möglichkeit, die Deutschkenntnisse in der Praxis anzuwenden und zu verbessern. Für die Asylsuchenden bietet der Einsatz in einem Behindertenheim oder in einem Projekt die Möglichkeit, einen Beitrag an die Aufnahmegesellschaft zu leisten. Die Erfahrung, aktiv in einem Arbeitsprozess mitzuwirken, ist hinsichtlich des Selbstwertgefühls der Asylsuchenden

zentral. Darin unterscheidet sich diese neue Projektidee von Beschäftigungsprogrammen, die primär eine Tagesstruktur zum Ziel haben.

VORGEHEN

Die Sozialhilfe konnte das Projekt im Sommer 2009 schliesslich mit acht interessierten Wohnheimen und Betreuungsprojekten aufgleisen. Die angebotenen Beschäftigungsplätze können aufgrund der unterschiedlichen Bedürfnisse und Einsatzmöglichkeiten dieser Institutionen in die zwei Bereiche Haushilfe und Betreuung gegliedert werden. Im Bereich *Haushilfe* werden Asylsuchende als Küchenhilfen, Hauswarte, Reinigungskräfte und Allrounder im Hausdienst eingesetzt. Je nach Konzept und Klientel der Institutionen ist mehr oder weniger Kontakt zu den Menschen mit Behinderung vorgesehen. In der *Betreuung* reichen die Einsätze vom Aufgabenbereich eines Vorpraktikanten bis zur Übernahme von Pflege- und Betreuungsaufgaben sowie eigenen Angeboten der Asylsuchenden im Kreativ- und Freizeitbereich.

In einem Assessment werden die Einsatzmöglichkeiten abgeklärt. Die Potenziale der Personen, die sich um einen solchen Einsatzplatz bewerben, werden erfasst: Fachkenntnisse aus dem Heimatland, Erfahrung im Umgang mit behinderten Menschen, Einfühlungsvermögen, Motivation und nicht zuletzt Deutschkenntnisse. Je nach Bedarf der jeweiligen Institution finden vor Ort Vorstellungsgespräche und Schnuppereinsätze statt, um den Interessierten einen ersten Eindruck über Arbeitsumfeld und Aufgaben zu vermitteln und abzuklären, ob die Arbeit im Behindertenbereich ihren Vorstellungen entspricht. Ebenfalls wird eine Probezeit vereinbart. Daraufhin werden die potenziellen Teilnehmer/innen von den Projektleitenden der Sozialhilfe auf den Arbeitseinsatz vorbereitet. Insbesondere während der Probezeit, aber auch während der gesamten Einsatzdauer, welche von sechs bis zwölf Monaten reicht, fungieren die Verantwortlichen der Sozialhilfe als Vermittlerinnen zwischen den Wohnheimen und den Beschäftigten.

EVALUATION DES PILOTPROJEKTS, FAZIT

Ein gutes halbes Jahr nach Beginn des Pilotprojekts kann eine positive Bilanz gezogen werden. Manche Institutionen planen, aufgrund der positiven Erfahrungen weitere Plätze anzubieten.

Für manche Teilnehmende eröffneten sich durch ihre Einsätze neue Perspektiven für ihre berufliche Zukunft. So bieten zwei Institutionen den Asylsuchenden Praktikumsplätze an. Anschlussmöglichkeiten zu einer Ausbildung im Pflege- und Betreuungsbereich beziehungsweise zu einer Weiterbildung im Rahmen des Pflegehelferkurses des Roten Kreuzes werden in diesen Fällen diskutiert. Andere Institutionen sehen sich mit ihren arbeitsmarktnahen Anforderungen als Sprungbrett für eine Stelle im ersten Arbeitsmarkt.

Erwähnt sei auch, dass es vereinzelt zu Programmabbrüchen kam. Zum Beispiels dann, wenn mangelnde Sprachkenntnisse zu einem für die Institutionen nicht tragbaren Mehraufwand bei der Einarbeitung führten beziehungsweise eine fundierte Einarbeitung verunmöglichten. Oder wenn sich die Erwartungen der Teilnehmenden nicht mit der angetroffenen Arbeitssituation deckten.

Da es sich bei diesen Beschäftigungsprogrammen um Arbeitsstellen im Schnittfeld von Beschäftigungsprogramm und Anstellung im ersten Arbeitsmarkt handelt, stellen diese Programme hohe Anforderungen an die Teilnehmer/innen. Nebst fortgeschrittenen Deutschkenntnissen erfordern sie auch einen hohen Grad an Zuverlässigkeit und Selbstständigkeit. Damit die Teilnehmenden diesen Anforderungen gerecht werden können, ist ein Coaching und Begleiten durch Mitarbeitende der Sozialhilfe notwendig. Aber auch für die Institutionen ist die Zusammenarbeit mit Menschen, die noch über geringe Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen und mit der schweizerischen Arbeitsmoral wenig vertraut sind, oft neu. Sie haben ebenfalls das Bedürfnis, zumindest in der Anfangsphase, begleitet zu werden. Eine Brückenfunktion, wie sie die beiden Projektverantwortlichen der Sozialhilfe wahrnahmen, ist für das weitere Gelingen des Projekts unabdingbar.

Ein grosser Vorteil des Projekts ist, dass die Einsatzorte im ersten Arbeitsmarkt angesiedelt sind. Der geschützte Rahmen einer Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt entfällt. Gleichzeitig bieten die Teams, in denen sich die Asylsuchenden bewegen, mit ihrem sozialen beruflichen Hintergrund wertvolle Einstiegshilfen und Rücksichtnahmen.

Ebenfalls zeigt sich, dass die Motivation Deutsch zu lernen durch die Anwendung in realen Alltagssituationen erheblich grösser ist, als wenn das Lernen nur in einer Schulstruktur stattfindet.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass sich den Asylsuchenden durch das Projekt durchaus Möglichkeiten eröffnen können, im Bereich der Betreuung Fuss zu fassen, sich aus- beziehungsweise weiterbilden zu lassen und sich zu spezialisieren. Allerdings muss dazu eine geeignete Begleitung der Asylsuchenden wie auch der Beschäftigungsplätze anbietenden Institutionen gewährleistet sein. Die Pflegebranche scheint für den Ausbau dieses Beschäftigungsprojekts sehr geeignet, da sie Möglichkeiten zu einem Anstellungsverhältnis im ersten Arbeitsmarkt beinhaltet.
Ziel ist es, die bisherige Begleitung zu optimieren, was konkret heisst, potenzielle Teilnehmende besser und umfassender auf die Arbeit vorzubereiten, regelmässige Standortbestimmungen durchzuführen und insbesondere in Krisen- und Konfliktsituationen gut erreichbar und flexibel zur Stelle zu sein.
Da die Nachfrage nach Beschäftigungsplätzen nach wie vor viel grösser ist als das aktuelle Angebot, ist ein weiteres Ziel der Sozialhilfe, neue Plätze, eventuell auch im Bereich der Altenpflege, zu akquirieren. Dadurch kann eine Rochade innerhalb aller Beschäftigungsprogramme gewährleistet und der ressourcengerechte Einsatz der Teilnehmenden optimiert werden.
Die Abteilung Migration hat ihren Mitarbeiterstab um eine 50-Prozent-Stelle erweitert. Diese Stelle ist seit Februar 2010 mit einer kompetenten Fachkraft besetzt, die sich um die beschriebenen Aufgaben kümmert, das Projekt ausbauen und weitere Einsatzstellen in der Altenpflege, einem bisher brachliegenden Bereich, akquirieren soll.

FALLBEISPIELE

GFG Kultur- und Förderstätte

Die Gesellschaft zur Förderung geistig Behinderter in Basel, GFG, besteht aus mehreren Wohnhäusern für Menschen mit einer geistigen Behinderung sowie einem Kultur- und Förderzentrum mit vielfältigem Tagesstrukturangebot für die Bewohner/innen der Wohnhäuser. Seit September 2009 ist eine asylsuchende Person im Kultur- und Förderzentrum beschäftigt. Ihr Arbeitsbereich liegt zum einen in der Begleitung verschiedener Gruppen im Kultur- und Förderzentrum, wobei die Möglichkeit besteht, neben der Mitarbeit in fix zugeteilten Gruppen, den individuellen Fähigkeiten entsprechend in Gruppen wie Kochkurs, Frauengruppe, Theatergruppe usw. mitzuwirken. Zum anderen hilft die asylsuchende Person auch beim Erledigen von Hausarbeiten in den Wohnhäusern zusammen mit den Bewohner/innen.
Neben der Einarbeitung in den jeweiligen Aufgabenbereichen führt das Team des Kultur- und Förderzentrums die Asylsuchenden auch in Grundlagen des zwischenmenschlichen Umgangs in der Schweiz ein und unterstützt sie beim Lernen der deutschen Sprache.

Herr V., Sie arbeiten nun bereits seit drei Monaten in der GFG. Was sind dort ihre Aufgaben?

Ich arbeite in verschiedenen Gruppen mit. Zum Beispiel in der Gruppe Natur und Produktion. Da gehen wir einmal in der Woche zusammen mit den behinderten Menschen in den Wald und sammeln Holz, Rinde, Nüsse etc. Zurück im Kulturzentrum machen wir Kunst damit.
Dann arbeite ich in der Recycling-Gruppe. Da gehe ich zusammen mit einem Mitarbeiter und einigen Bewohner/innen in die Wohnhäuser, sammle Glas, Dosen usw. und bringe diese zu den Recycling-Stationen.
In der Allroundergruppe erledige ich Putzarbeiten im Kulturzentrum und in den Wohnhäusern, auch das zusammen mit Bewohner/innen.
Einmal in der Woche helfe ich abends im Kochkurs mit. Die Kursleiterin hat ein Kochbuch und verteilt die Aufgaben. Ich schaue, wo die Teilnehmer/innen Hilfe brauchen, zum Beispiel beim Kartoffelschälen, und helfe ihnen dabei.

Welche Arbeit gefällt Ihnen besonders gut?

Eigentlich gefallen mir alle Gruppen. Besonders gut gefällt mir aber die Gruppe Natur und Produktion, wenn wir zusammen in den Wald gehen.

Gibt es auch etwas, das schwierig ist, an Ihrer Arbeit?

Ja. Mit den behinderten Menschen ist es manchmal schon schwierig. Sie sind manchmal ‹hässig› und schlagen um sich. Das ist für mich nichts Neues, da ich in meiner Heimat oft ein Behindertenheim

besucht habe. Ich versuche dann, sie zu beruhigen. Schwierig ist es, weil ich nur wenig Deutsch spreche. Ich verstehe nicht, was sie sagen und warum sie ‹hässig› sind. Auch das Beruhigen ist so schwieriger. Ich habe aber ein Büchlein, in dem ich wichtige Worte aufschreibe. Anstatt ‹relax› sage ich jetzt ‹ruhig, ruhig›.

Seit kurzem sind sie in der Schweiz als Flüchtling anerkannt. Das heisst, Sie können nun dauerhaft in der Schweiz verbleiben. Wie stellen Sie sich Ihre berufliche Zukunft vor?
In Sri Lanka war ich Anwalt. Mein Traum wäre es, auch in der Schweiz als Anwalt zu arbeiten. Dazu muss ich aber das Recht hier studieren, und um zu studieren, muss ich zuerst Deutsch lernen. Ich werde jetzt einen intensiven Deutschkurs besuchen können. Heute Nachmittag treffe ich mich mit meiner Sozialberaterin, dann planen wir alles. Vielleicht kann ich neben dem Deutschkurs noch ein bisschen weiter arbeiten. Die Arbeit gefällt mir und ich lerne viel Deutsch dabei.

Erlebnisbericht von Herrn A.
Nebst dem Beschäftigungsprogramm *Tangram* in Bubendorf, nehme ich noch am Entlastungswochenende in Binningen teil, welches an einem Wochenende im Monat stattfindet.
Bei den zwei Beschäftigungsprogrammen in denen ich im Einsatz bin, ist meine Arbeit sehr vielfältig:

- Den BewohnerInnen Essen und Trinken eingeben, mit ihnen Malen, Musizieren, Spazieren und Bewegungsübungen machen.
- Besonders das gemeinsame Mischen der Farben und das Malen von verschiedenen Formen und Tieren, gefällt mir sehr.
- Im Entlastungswochenende in Binningen kommt noch dazu, dass ich beim Reinigen, Aufräumen, Kochen und Abwaschen helfe.
- Der Respekt, den die BetreuerInnen den Bewohnern entgegenbringen, erfreut mich sehr und ich unterstütze dies.
- Wenn ich bei der Arbeit nach Hilfe frage, helfen die BetreuerInnen mir immer. Im *Tangram* wie im Entlastungsprojekt.

ÜBERLEBEN. MEHR NICHT.

Wer ohne geregelten Aufenthalt in der Schweiz lebt und sich in einer Notlage befindet, hat das Recht, Nothilfe zu beziehen. Für viele abgewiesene Asylsuchende ist die Notlage keine vorübergehende, sondern eine dauerhafte Situation. Gut 5000 Menschen überleben mit Nothilfe ohne Aussicht auf eine Veränderung ihrer Situation.

Renata Gäumann, Koordination Asyl- und Flüchtlingswesen

Sie leben in der Schweiz, zum Teil seit vielen Jahren, und doch haben sie hier kein Zuhause. Sie fristen ihr Dasein nicht im Schatten der offiziellen Schweiz, heimlich und in Schwarzarbeit, wie dies Sans-Papiers tun, sondern sind den Behörden bekannt und sprechen regelmässig bei Migrations- und Sozialämtern vor. Und doch sind ihnen mit einer Ausnahme die Türen sämtlicher Sozialwerke verschlossen. Sie dürfen nicht arbeiten und einzig Artikel 12 der Bundesverfassung sichert ihr Überleben. Er benennt das Recht auf Hilfe in Notlagen. Die Rede ist hier von Menschen, welche als so genannte ‹Sozialhilfestöppler› oder ‹Arps› (Ausreisepflichtige) Nothilfe beziehen. Es sind dies Asylsuchende, auf deren Asylgesuch das Bundesamt für Migration (BFM) nicht eintritt (Nichteintretensentscheid NEE) oder deren Gesuch zwar geprüft, aber negativ entschieden wird. Ebenfalls zu dieser Gruppe gehören Personen, welche einst vorläufig aufgenommen worden waren, für die aber nach neuerlicher Überprüfung der Situation in ihrem Herkunftsland das Bundesamt für Migration zum Schluss kommt, dass eine Rückkehr zumutbar sei und die vorläufige Aufnahme aufgehoben wird. Dies betrifft zwar nur knapp fünf Prozent aller gewährten vorläufigen Aufnahmen. Aber auch sie müssten die Schweiz selbstverantwortlich und unverzüglich verlassen, sobald der Entscheid des BFM rechtskräftig wird. Kommen sie ihrer Ausreisepflicht nicht nach, gelten sie als Personen, die sich illegal in der Schweiz aufhalten und sind rechtlich anderen ausländischen Personen ohne Aufenthaltsregelung gleichgestellt. Sie haben keinen Anspruch mehr auf Sozialhilfe. Geraten sie in eine Notlage und sind nicht in der Lage, für sich zu sorgen, erhalten sie vom zuständigen Kanton beziehungsweise der zuständigen Gemeinde auf Ersuchen hin eine sachlich und zeitlich beschränkte Nothilfe im Sinne von Artikel 12 der Bundesverfassung. Wer nicht ausreist oder untertaucht, kann nicht für sich selber sorgen, da der illegale Aufenthalt eine Arbeitserlaubnis ausschliesst.
Nothilfe sichert knapp das Überleben. Mehr nicht. Ende Juni 2009 bezogen in der Schweiz rund 5000 Personen Nothilfe, wovon rund 15 Prozent Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren.

NOTHILFE ALS GRUNDRECHT

In der Bundesverfassung wird das Recht auf Nothilfe wie folgt formuliert:
Art. 12 Recht auf Hilfe in Notlagen
Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.
Das Recht auf Nothilfe ist ein direkt einklagbares Sozialrecht im Grundrechtskatalog der Bundesverfassung. Die Nothilfe als Grundrecht garantiert nicht ein Mindesteinkommen. Verfassungsrechtlich

ist nur geboten, was für eine menschenwürdiges Dasein unabdingbar ist. Der Anspruch umfasst einzig die in der Notlage im Sinne einer Überbrückungshilfe unerlässlichen Mittel wie Nahrung, Kleidung, Obdach und medizinische Notfallversorgung, um überleben zu können. Die Nothilfe muss auf Antrag gewährt werden. Als leistungsrechtliches Auffanggrundrecht gilt es sowohl für schweizerische wie für ausländische Staatsangehörige, ungeachtet ihres aufenthaltsrechtlichen Status. Die Notsituation von Ausreisepflichtigen in der Schweiz ist dann beendet, wenn die Ausreise stattfindet und sie das Land verlassen. Wie lange die jeweilige Notsituation andauert, hängt von zahlreichen Faktoren ab. Zentral sind die diplomatischen und wirtschaftlichen Beziehungen der Schweiz zu den Herkunftsstaaten, die Abläufe bezüglich der Beschaffung von gültigen Reisepapieren, die Arbeitsweise von Migrations- und Sozialämtern und die Kooperationsbereitschaft der abgewiesenen Asylsuchenden, bei der Vorbereitung der Ausreise mitzuwirken. Auch wenn Nothilfebeziehende nicht willens sind, an einer rasch möglichen Beendigung der Notsituation mitzuarbeiten und zum Beispiel bei der Beschaffung von gültigen Reisepapieren die Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden verweigern, muss Nothilfe gewährt werden. Für die Ausrichtung der Nothilfe ist kantonales Recht massgeblich. Der Bund bezahlt den Kantonen eine einmalige Nothilfepauschale pro Entscheid. Im Rahmen des Monitorings wird der Deckungsgrad der Bundespauschale in Bezug zu den kantonalen Nothilfekosten beobachtet. Mehrere Kantone haben sich bei der Entwicklung ihrer Nothilfemodelle an den ‹Empfehlungen zur Nothilfe für ausreisepflichtige Personen› der Konferenz der kantonalen SozialdirektorInnen (SODK) orientiert. Aktuell werden 26 verschiedene kantonale Nothilferegimes umgesetzt, die je nach Grösse und Struktur, politischer Couleur und Präsenz zivilgesellschaftlicher Gruppierungen unterschiedlich ausgestaltet sind. Obwohl Art und Umfang der Nothilfeleistungen unterschiedlich ausgestaltet sind, dürfte es einen gemeinsamen Nenner über alle Kantone hinweg geben: Nothilfe garantiert knapp das Überleben der Betroffenen, unabhängig davon, wie lange ihre Notsituation andauert. Das Hauptziel des Sozialhilfestopps ist in erster Linie, dass die Betroffenen rasch ausreisen. Die Ausgestaltung der Nothilfe soll dieses Ziel unterstützen und möglichst keinen Anreiz bieten, in der Schweiz zu bleiben, auch wenn eine Ausreise nicht mit polizeilichen Zwangsmassnahmen durchgesetzt werden kann und die Nothilfe über lange Frist gewährt werden muss.

NOTHILFE IN BASEL-STADT

In Basel-Stadt wird Nothilfe auf Antrag an Personen ohne Aufenthaltsregelung in der Schweiz, an Kurzaufenthalter und Durchreisende ausgerichtet. Es kommen die vom Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt (WSU) erlassenen Unterstützungsrichtlinien für die kantonale Sozialhilfe zum Tragen. Ein jährlich aktualisiertes Rundschreiben des WSU definiert Art, Umfang der Leistungen und Abläufe. Für die Ausrichtung der Nothilfe ist die Sozialhilfe zuständig. Die Nothilfestelle Asyl und die Nothilfe Intake der Sozialhilfe arbeiten eng mit dem Migrationsamt des Justiz- und Sicherheitsdepartements zusammen, welches im Einzelfall überprüft, ob Basel-Sadt für den Wegweisungsvollzug der betroffenen Person zuständig ist. Ist dies der Fall, wird den Betroffenen eine Anwesenheitsbescheinigung ausgestellt. Dieses Papier erleichtert den Bezug von Nothilfe, schützt die Betroffenen aber nicht davor, in Haft genommen zu werden, wenn bei einer Personenkontrolle durch die Polizei der ungeregelte Aufenthalt festgestellt wird. Nothilfebeziehende in Basel-Stadt erhalten 12 Franken pro Tag und Person für Nahrung, Hygieneartikel, Zigaretten und anderes, sowie Gutscheine für die Übernachtung in der kantonalen Notschlafstelle. Die Notschlafstelle ist tagsüber geschlossen. Im Winter müssen die Betroffenen sich selber eine warme Stube suchen. Kleidung kann ebenfalls gegen Kostengutschrift in der Brockenstube des Schweizerischen Roten Kreuzes bezogen werden. Die medizinische Versorgung wird von einer eigens dafür beauftragten Arztpraxis vorgenommen, welche ambulante Fälle behandelt und bei Bedarf Spezialisten beizieht. Ist absehbar, dass sich die Behandlungskosten über 1000 Franken bewegen, werden die Betroffenen über die Nothilfestelle Asyl krankenversichert. Besonders verletzliche Menschen mit gravierenden Gesundheitsproblemen, unbegleitete Minderjährige, alleinstehende Mütter mit Kindern, Familien, alte und gebrechliche Menschen werden in Asylstrukturen untergebracht, die von der Sozialhilfe betreut werden. Sie

haben folglich rund um die Uhr ein Dach über dem Kopf und haben die Möglichkeit, selber zu kochen. Sie erhalten 10 Franken pro Tag und Person. In begründeten Einzelfällen kann die Nothilfeunterstützung bis auf maximal die Unterstützungsansätze Asyl angehoben werden. Eine Mutter mit Kleinkind zum Beispiel, ist mit Nothilfe allein nicht in der Lage, Windeln zu kaufen. Auch wenn Asylansätze rund 30 Prozent tiefer angesetzt sind als die Sozialhilfeansätze, welche das von der SKOS definierte Existenzminimum abdecken sollen, sind sie um einiges komfortabler als die Nothilfe. Allen Nothilfebeziehenden stehen jederzeit die Dienste der Rückkehrberatung offen. Dieses Angebot wird nur selten genutzt. Offenbar ist es für viele immer noch besser, dauerhaft zuunterst in der sozialen Hierarchie ein Dasein ohne jegliche Perspektiven oder Möglichkeiten einer Verbesserung der Situation zu fristen, als eine Rückkehr ins Auge zu fassen. Ende 2009 bezogen in Basel-Stadt 66 Personen Nothilfe.

KURZE GESCHICHTE DES SOZIALHILFESTOPPS

Die Nothilfe wurde erstmals breit diskutiert, als 2004 für alle Personen mit Nichteintretensentscheid der Ausschluss aus der Sozialhilfe gesetzlich festgesetzt worden war. Mit der Revision des Asylgesetzes 2008 wurde die Zielgruppe auf sämtliche Personen mit einem negativen Asylentscheid erweitert. Anfang 2008 betraf dies gut 5000 Personen, die neu vom Sozialhilfestopp betroffen waren. Sie hatten zum Teil seit vielen Jahren in der Schweiz gelebt, kannten Sprache und Gebräuche, arbeiteten, schickten ihre Kinder zur Schule und waren gut integrierte Mitglieder der Gesellschaft. Einige tauchten unter. Einige akzeptierten den Systemwechsel und nahmen die Möglichkeit wahr, Rückkehrprojekte zu entwickeln und mit finanzieller Unterstützung freiwillig in ihre Herkunftsländer zurückzureisen. Für einige von ihnen kam die Härtefallregelung zur Anwendung. Die Kantone können seit Inkraftsetzung des revidierten Asylgesetztes neu auch nach erfolgter rechtskräftiger Wegweisung bei Vorliegen eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls eine Aufnahmebewilligung erteilen. Die Härtefallkriterien sind dieselben, welche das Bundesgericht bereits bisher für die Beurteilung der schwerwiegenden persönlichen Notlage entwickelt hat. Neu stellt Sozialhilfebezug keinen Ausschlussgrund mehr dar, da Personen aus dem Asylbereich oft auf Grund ihres Aufenthaltsstatus entweder nicht arbeiten dürfen oder nur in Niedriglohn-Bereichen Arbeit finden und als *working poor* von der Sozialhilfe teilunterstützt werden müssen. Insbesondere beurteilt werden bei der Prüfung eines Härtefallantrags nach Art. 22 Asyl-Verordnung 1

- die soziale Integration der Gesuchstellenden
- die Respektierung der geltenden Rechtsordnung in der Schweiz
- Zeitpunkt und Dauer der Einschulung
- die Dauer der Anwesenheit in der Schweiz
- der Gesundheitszustand
- die Möglichkeit für eine Wiedereingliederung im Herkunftssaat

Die Gesuchstellenden müssen ihre Identität offen legen. Wenn die kantonalen Migrationsbehörden das Vorliegen eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls als gegeben beurteilen, wird der Fall an den Bund überwiesen. Erst wenn dieser die positive Einschätzung der kantonalen Behörden bestätigt, kann eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden. Es ist wichtig zu wissen, dass fortgesetzter Nothilfebezug allein keinen Härtefall begründet. Eine Notlage ergibt sich aus den Gesamtumständen. Die Härtefallregelung ist insofern nur in Einzelfällen eine Lösung für Langzeitbezüger in der Nothilfe. – Und viele der eingangs genannten 5000 Personen blieben. Obwohl ihnen deutlich kommuniziert worden war, was sie erwartet. Sie wurden zu Nothilfe-Langzeitbezügern ohne Perspektive. Diese Gruppe wuchs im Lauf der letzten beiden Jahre kontinuierlich an. Rund 40 Prozent der Nothilfebeziehenden sind seit mehr als zwei Jahren im Sozialhilfestopp.

UNMUT IN DEN KANTONEN

Der Sozialhilfestopp hat in der öffentlichen Wahrnehmung zunehmend an Gewicht gewonnen und die sozialpolitische Herausforderung im Umgang damit hat sich entsprechend zugespitzt. In der Zivilbevölkerung machte sich mehr und mehr Unmut und Unverständnis breit. In ländlichen Gebieten, wo Nothilfebeziehende nicht in der Anonymität einer Stadt verschwinden, wird immer weniger akzeptiert, dass Nothilfebezüger nichts tun und Tag für Tag in ihren Unterkünften, auf der Strasse oder in öffentlichen Räumen auf der faulen Haut liegen. Vielerorts wird auch laut die Frage gestellt,

ob Nothilfe über lange Zeit mit dem in der Bundesverfassung festgeschriebenen Grundrecht auf Menschenwürde vereinbar sei. Ob es zum Beispiel sein darf, dass Familien mit eingeschulten Kindern über Jahre auf Nothilfestufe überleben müssen oder dass Jugendliche nach Abschluss der Schulpflicht ohne Beschäftigung, ohne Lehrstelle oder andere Ausbildungsmöglichkeit im Vakuum der Nothilfe hängen bleiben, Und dies, obwohl sie absehbar das Land nicht verlassen werden. Es wird festgestellt, dass die Perspektivlosigkeit viele Nothilfebeziehenden krank macht, dass Gesundheitskosten, Kosten für die Sicherheit in und rund um Nothilfeunterkünfte steigen und nicht bezifferbare Folgekosten zu erwarten sind. Die kantonalen Behörden sehen sich mit den Grenzen ihrer Handlungsmöglichkeiten konfrontiert und stehen der Situation frustriert und ratlos gegenüber. Obwohl der Sozialhilfestopp für abgewiesene Asylsuchende von den Kantonen nicht grundsätzlich in Frage gestellt wird, wurde doch die Forderung laut, dass der Bund als hauptverantwortliche Instanz im Bereich Wegweisungspolitik bereit sein sollte, sich um eine Analyse der Situation zu bemühen, damit mögliche Handlungsspielräume geprüft werden können. Namentlich die Kantone mit grösseren Agglomerationsgemeinden berichteten von der stetig wachsenden Gruppe der Langzeitbezüger und den vor allem sozialpolitischen Problemen, die damit einhergehen. Im tripartiten Fachausschuss (SODK, KKJPD, EJPD) ‹Asylverfahren und Unterbringung› unter Leitung des BFM-Direktors wurde im Winter 2009 ein entsprechender Auftrag formuliert. Für die Untersuchung wurde in der Folge ein privates Büro für Politikforschung und Beratung beigezogen, welches in sieben Pilotkantonen Daten erhoben und einen interdisziplinären Workshop durchgeführt hat. Eingeladen waren Vertretungen kantonaler Sozial- und Migrationsämter, Rückkehrberatungsstellen, Vollzugs- und Polizeibehörden sowie Fachleute des BFM. Der Bericht zur Studie wurde nun im Mai 2010 veröffentlicht. Er weist darauf hin, das die kantonalen Behörden zwar einen Spielraum haben, um auf den Nothilfebezug einzuwirken. Dass dieser Spielraum aber beschränkt wird durch nicht beeinflussbare Faktoren wie strukturelle Gegebenheiten im Kanton, das zivilgesellschaftliche und politische Umfeld und auf nationaler Ebene die aussenpolitischen Erfolge des Bundes in der Rückkehrpolitik.

WARUM REISEN AUSREISEPFLICHTIGE NICHT AUS?

Auf die zentrale Frage, warum Ausreisepflichtige nicht ausreisen und warum sie, wenn sie dies nicht freiwillig tun wollen, nicht zu ihrer Pflicht gezwungen werden, gibt der Bericht eine klare Antwort. Als Hauptursache für den Langzeitbezug von Nothilfe wird die Nicht-Durchführbarkeit des Wegweisungsvollzugs benannt. Viele abgewiesene Asylsuchende haben keine gültigen Reisepapiere. Können Papiere bei den heimischen Behörden beschafft werden, ist die Rückreise möglich. Will jemand trotzdem nicht ausreisen und ist eine zwangsweise Rückführung mit Polizeibegleitung möglich, ist dies jeweils ein unmissverständliches und wirksames Signal. Landsleute in gleicher Situation erkennen, dass das Asylverfahren und der negative Asylentscheid ernst zu nehmen sind und die Ausreise stattfindet – als freier Mensch oder gefesselt und mit Polizeibegleitung. Gute Kooperation mit den Behörden und freiwillige Ausreisen sind dann eher die Regel. Für zahlreiche Herkunftsländer ist es aber schwierig, Reisepapiere zu beschaffen. Und in verschiedene Länder können abgewiesene Asylsuchende nicht zwangsweise zurückgebracht werden, sondern werden nur als freiwillige Rückkehrer eingelassen. Die Gründe dafür sind je nach Nation verschieden, hochkomplex und hängen mit der Unterschiedlichkeit staatlicher Wertesystem zusammen, die unter anderem in Politik, Rechtssprechung, Kultur und Wirtschaft abgebildet werden. Die Liste dieser Länder ist es denn auch, welche die Anzahl Langzeitbezüger in der Nothilfe in der Schweiz direkt beeinflusst und weitgehend bestimmt. Ist bekannt, dass die Ausreise in ein bestimmtes Land nicht erzwungen werden kann, steht für viele Betroffene der Entscheid fest, unter welchen Bedingungen auch immer in der Schweiz zu bleiben und nicht aktiv an einer Rückreise mitzuwirken. Ein Leben in der Nothilfe ist für sie immer noch besser als alles, was sie in ihren Heimatländern erwarten könnten. Offenbar hat eine Existenz auf der untersten sozialen Leitersprosse der Schweiz noch mehr Perspektive zu bieten als eine Rückkehr ohne Würde, die zum Beispiel sozialen Druck oder gar Ächtung bedeutet, weil der Hoffnungsträger, der aus dem reichen Paradies im Norden Geld hätte überweisen sollen, mit leeren Händen zurückkommt. Auch befürchten viele, weiterhin verfolgt zu werden, auch wenn das BFM im Asylverfahren keine Bedrohung an Leib und Leben im Herkunftsland feststellt. Und auch wenn die Wahrscheinlichkeit als sehr gering eingeschätzt wird, geht für viele die Hoffnung nicht unter, dass vielleicht in ferner Zukunft das Ausharren in der Nothilfe mit einer Härtefallregelung belohnt

werden könnte. – Die für die Rückkehr zuständigen Bundesstellen unterstützen die kantonalen Migrationsbehörden nach Möglichkeit und versuchen die diplomatischen Grundlagen für reibungslose Rückübergaben zu schaffen. Je nach Forderungen der Herkunftsländer, welche ihre geflüchteten Staatsangehörigen zurücknehmen sollten, gestalten sich diese Verhandlungen aber schwierig. Die Zusammenarbeit mit Botschaften und Konsulaten, mit Delegationen und Regierungsvertretungen vor Ort ist anspruchsvoll und nicht immer gegeben. Es liegt auf der Hand, dass die Bedürfnisse der Herkunftsstaaten und die der Schweiz meist weit auseinanderliegen. Oft sind es wirtschaftliche Prioritäten, die in den bilateralen Gesprächen vorgeben, wie hoch der Druck in Sachen Rückübernahmen angesetzt werden kann. Im besten Fall können Rückübernahme-Abkommen abgeschlossen werden; ob sie eingehalten werden, ist damit nicht garantiert. Was dies konkret bedeuten kann, wird vielleicht am Beispiel des nicht möglichen zwangsweisen Wegweisungsvollzug in den Norden Iraks nachvollziehbar. Das Bundesamt für Migration hebt seit einigen Monaten die vorläufigen Aufnahmen von Flüchtlingen aus dem Norden Iraks auf, da eine Rückkehr wieder als zumutbar eingestuft wird. In der sozialen Kultur des Irak stellt das Gastrecht einen Kernwert dar, der in allen gesellschaftlichen Belangen abgebildet wird. Gewährt ein Gastgeber einem Gast Gastrecht, gilt dies unbefristet und der Gast bestimmt, wie lange er dieses Recht in Anspruch nehmen möchte. Solange er nicht die Regeln des Gastgebers verletzt, darf er bleiben, so lange er will, und der Gastgeber kann ihm nicht die Tür weisen. Die Schweiz gewährte Flüchtlingen aus dem Nordirak Gastrecht, indem sie sie vorläufig aufgenommen hatte, als der Krieg auch im Norden des Landes tobte. Solange sie sich folglich an die hier gültigen Gesetze und Regeln halten, kann auch der Rechtsstaat Schweiz sie nicht zwingen, das Land zu verlassen. Wenn sie dies freiwillig tun wollen, werden ihnen Papiere ausgestellt, und einer neuerlichen Einreise in den Irak steht nichts entgegen. Straffällige Personen, die das Gastrecht verletzt haben, werden ebenfalls eingelassen, auch wenn sie zwangsweise zurückgeführt werden. Aber alle anderen unfreiwilligen Heimkehrer kommen nicht über den Zielflughafen hinaus und werden mit ihren Begleitern wieder in die Schweiz zurückgeschickt. Vorläufiges und damit vorübergehendes Gastrecht ist in der Zusammenarbeit mit den Behörden im Nordirak nicht verhandelbar. – Wir können davon ausgehen, dass eine Liste problematischer Herkunftsländer absehbar bestehen bleibt, unabhängig von den Ressourcen, die der Abteilung Rückkehr des BFM zur Verfügung gestellt werden. Und unabhängig davon, wie gut EJPD, EDA, DEZA, Seco und andere Bundesverwaltungsstellen im hochkomplexen und sich ständig verändernden Feld internationaler Migration im Spannungsfeld Nord – Süd zusammenarbeiten. Ebenso absehbar ist die Prognose für die Kantone. Langzeitbezug von Nothilfe bleibt ein Thema und ist der Umstand, dass die Gruppe tendenziell wächst.

AUSBLICK

Der Bericht des BFM wurde mit Spannung erwartet. Aber auch er kann keine Lösung der komplexen Problematik vorweisen. Eine Arbeitsgruppe aus Bund und Kantonen wird die in der Studie vorgeschlagenen Massnahmen nun prüfen und konkretisieren.. Ob dabei die allgemeine Ratlosigkeit durchbrochen werden kann, ist offen. – Was könnte denn überhaupt dazu führen, dass Nothilfe nur für kurze Frist ausgerichtet werden muss und sich die Probleme des Langzeitbezugs erübrigen? Könnten attraktivere Rückkehrunterstützung, noch rigorosere Nothilferegimes oder eine weitere Verschärfung von Zwangsmassnahmen eine entsprechende Wirkung haben? Wohl kaum, solange die Betroffenen wissen, dass sie nicht unter Zwang ausgeschafft werden können. Oder könnte es eine Begrenzung der Dauer des Nothilfebezugs? Wird der Gedanke, die Dauer des Nothilfebezugs beispielsweise auf maximal zwei Jahre zu befristen, konsequent zu Ende gedacht, müssten Nothilfebezügern nach zwei Jahren eine Aufenthaltsregelung, eine Arbeitserlaubnis und Unterstützung angeboten werden, bis sie wirtschaftlich auf eigenen Beinen stehen. Wer würde wohl unter solchen Bedingungen nach einem Wegweisungsentscheid auch nur in Betracht ziehen, mit Migrationsbehörden zu kooperieren und die eigene Ausreise ermöglichen zu helfen? Es dürfte nicht lange dauern, und viele Migranten würden das Rezept kennen: Man stelle in einem der vier Empfangszentren an der Schweizergrenze ein Asylgesuch, tue dies unter falschem Namen und ohne Angaben zum Herkunftsland, lasse sich nicht beeindrucken von einem Wegweisungsentscheid und halte zwei Jahre in der Nothilfe durch – und eine dauerhafte Zukunft in der Schweiz ist einem gewiss. Asylgesetz und Asylverfahren in aktueller Form wären ausgehebelt und nichts weiter als ein Tiger ohne

Zähne. Ungeachtet ob Gesuchstellende asyl-relevante Fluchtgründe geltend machen könnten oder nicht, wer zwei Jahre in der Nothilfe ausharren würde, hätte sein Bleiben gesichert. Ein fatales Signal also, das absehbar einen ebenso fatalen Pulleffekt in Gang setzen würde. Die Befristung der Nothilfe würde folglich keine Problemlösung, sondern eine uferlose Problemerweiterung bedeuten. Jede Befristung des Nothilfebezugs unter fünf Jahre hätte den oben beschriebenen Effekt zur Folge. Eine Befristung über fünf Jahre macht keine Sinn, da die Möglichkeit bereits besteht, bei Vorliegen eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls und nachgewiesenen fünf Jahren Aufenthalt eine Aufenthaltsregelung zu beantragen. Die bereits genannte Ratlosigkeit dürfte der ernüchternden Feststellung weichen müssen, dass auch weiterhin ein paar tausend Menschen in der Schweiz knapp überleben. Mehr nicht. Und dass es keine Lösung gibt für die sozialen, moralischen, juristischen und wirtschaftlichen Probleme, die lang andauernder Nothilfebezug mit sich bringt.

Klare und weitsichtige Politik ist gefragt.

AUSZUG AUS DEM JAHRESBERICHT 2009

Anhang zum Jahrbuch

1 AMTSLEITUNG

Das Jahr 2009 wird allgemein als Krisenjahr apostrophiert. Die Arbeitslosenzahlen sind massiv gestiegen, nicht aber die Sozialhilfezahlen. Die Beurteilungen der Krisensymptome durch die Ökonomen und die unterschiedlichen Prognosen über den weiteren Verlauf spiegelten eine grosse Unsicherheit selbst aus den Fachkreisen wider. Daraus Prognosen für die Entwicklung der Sozialhilfezahlen abzuleiten, ist praktisch nicht möglich. Hinzu kommt, dass sich die Krise in der Schweiz regional sehr unterschiedlich bemerkbar machte.

Auch wenn die Sozialhilfezahlen gesunken sind, zeichnet sich eine Trendwende ab: Die Zahl der in den Arbeitsmarkt Integrierten aus der Sozialhilfe hat auch im Jahr 2009 wie schon 2008 abgenommen. Die Entwicklung der Zunahmen und Abgänge aus der Sozialhilfe zeigt auch einen Wendepunkt an. Die Neuzugänge haben gegenüber dem Vorjahr um 9,6 % zugenommen, und bei den Unterstützungsgründen ist die Arbeitslosigkeit nun über die 50-Prozent-Marke gestiegen. Die über 50-Jährigen nehmen konstant zu, während bei den 18- bis 25-Jährigen ein neuer Tiefststand von 8 % erreicht wurde, was letztmals im Jahre 2002 der Fall war.

Auch wenn sich die Konjunktur erholen wird, verbleiben Menschen mit sehr schlechten Chancen auf dem Arbeitsmarkt, welche letztlich in der Sozialhilfe landen werden. Für diese Langzeitarbeitslosen müssen Arbeitsmöglichkeiten organisiert werden. Bei der Planung von Massnahmen zur Integration in Arbeit muss auch berücksichtigt werden, dass es keinen Sinn macht, Menschen weiterhin in Massnahmen zu vermitteln, wenn keine realen Arbeitsmarktchancen mehr bestehen. Andererseits wird von Politik und Öffentlichkeit gefordert, dass die Sozialhilfe Gegenleistung und Mitwirkung einfordert. Dies unterstreicht die Notwendigkeit, Arbeitseinsatzmöglichkeiten ausserhalb der bisherigen bekannten Strukturen und Formen zu organisieren.

Neben den internen Reorganisationen (vgl. 2 OPAL) war die Sozialhilfe im Berichtsjahr mit der Integration in die kantonale Verwaltung gefordert. Die technisch/bürokratischen Anforderungen waren höher als erwartet. Andererseits zeigen sich aber auch die grossen Vorteile, welche mit einer Konzentration von Sachaufgaben in der Sozialhilfe möglich sind: die Bewirtschaftung des Bereiches Wohnen mit der Integration der Notwohnungen und Notschlafstelle, die Übernahme der Aufgaben der Asylkoordination und der Subventionsverhältnisse sozialer Institutionen. Ebenso konnten die Doppelspurigkeiten im Bereich der Departements-, Regierungsrats- und Grossratsgeschäfte beseitigt werden, welche vorher über das Amt für Sozialbeiträge gelaufen sind.

2 REORGANISATION OPAL (OPTIMIERUNG DER ARBEITSABLÄUFE)

Mit OPAL sollen in der Sozialhilfe die bestehenden Arbeitsabläufe überprüft und nach Bedarf angepasst werden. Dabei stehen diejenigen Prozesse im Zentrum, welche die Klient/innen während ihrer Unterstützung durchlaufen. Die Prozesse sollen über die Abteilungsgrenzen hinaus vereinheitlicht und kundenfreundlich ausgestaltet werden.

Die in 2008 und 2009 erarbeiteten neuen Abläufe und Schnittstellen der im Projekt OPAL initiierten Prozessorientierung wurden unterdessen in enger Zusammenarbeit mit dem Unternehmensberater Viktor Schiess in einem Konzept festgeschrieben. Die verschiedenen Details werden 2010 in Prozessbeschreibungen möglichst vollständig festgehalten.

Mit einem breit angelegten Pilotprojekt wurde ab August 2009 die Umsetzung eingeleitet. Team- und abteilungsübergreifend wurden die neuen Abläufe und Schnittstellen in der Praxis getestet und laufend optimiert. Bis Ende 2009 konnten die meisten Praxisfragen geklärt werden, so dass die neue Praxis ab März 2010 schrittweise auf alle Mitarbeitenden ausgeweitet werden kann.

3 ALLGEMEINE SOZIALHILFE

Intake

Das Ziel, maximal 35 % der Erstaufnahmen als Langzeitunterstützungen der Abteilung Integration zuzuweisen, wurde 2009 nicht erreicht. Tatsächlich wurden 46,3 % (1348 Klient/innen) zugewiesen. Diese hohe Abweichung hat sich durch die Entwicklungen des Projekts OPAL ergeben. Dieses sieht nach dem Aufnahmeentscheid eine direkte Überführung der Dossiers in die Abteilung Integration vor. Das heisst, dass künftig die Betreuung und Unterstützung in allen Fällen nach wenigen Tagen bereits in der Abteilung Integration erfolgt. Damit wurden Ressourcen im Intake-Verfahren frei, welche in der Abteilung Integration für die persönliche und materielle Hilfe eingesetzt werden. Dies bedingte einen Wechsel der personellen Ressourcen. Um diesen Wechsel zu ermöglichen, müssen die noch in der Abteilung Intake geführten Dossiers kontinuierlich der Abteilung Integration übergeben werden. Dieser Prozess ist noch nicht abgeschlossen.

Insgesamt meldeten sich 6834 Klient/innen am Empfang der Sozialhilfe. Durch Informationen konnten 3924 Menschen weitervermittelt werden. Von 2910 Klient/innen in den Erstgesprächen bei Sozialarbeitenden erfolgten letztlich 2269 Unterstützungsaufnahmen. Stetig steigt dabei der Prozentsatz der Neuaufnahmen, das heisst, es melden sich mehr Menschen bei der Sozialhilfe, die auch bedürftig sind (78 %, Vorjahr 73 %). Mit einer qualifizierten Überprüfung von Drittansprüchen konnten weitere 1037 Menschen (1023) andere Leistungen als Sozialhilfe ansprechen. Gegenüber dem Vorjahr mussten 199 Fälle mehr aufgenommen werden. Durch die Ausschöpfung von Drittansprüchen konnten 937 Ablösungen (950) von der Sozialhilfe erreicht werden.

Für die berufliche Integration wurden zur Abklärung an das Arbeitsintegrationszentrum AIZ 719 Anmeldungen vorgenommen (32 % der Unterstützungsneuaufnahmen). Nach wie vor die grösste Gruppe in der Sozialhilfe bilden Menschen ohne Erwerbsarbeit (51 %).

Integration

Trotz einer allgemeinen Fallabnahme verzeichnete die Abteilung Integration einen Fallanstieg um 319 Fälle, was einer Zunahme der Fälle um 7,5 % entspricht. Diese Fallzunahme ist in erster Linie auf die Neugestaltung der Schnittstelle Intake/Integration im Rahmen des Projektes OPAL zurückzuführen (vgl. Abschnitt ‹Intake›). Insgesamt wurden 2009 1348 Fälle aus dem Intake übernommen. Der Fallanstieg in der Integration konnte aufgrund der Ressourcenverschiebung denn auch weitgehend aufgefangen werden. Zwar wurde die maximale Fallbelastung pro Mitarbeitenden Ende Jahr überschritten (maximale Fallbelastung pro 100 % = 122,1), durchschnittlich lag sie in den Basisteams jedoch bei 115,0 pro 100 %.

Die Anzahl der abgelösten Fälle hat gegenüber den Vorjahren abgenommen. Zwar wurde das angestrebte Ziel von 2,5 % der Fälle erreicht (2,8 %), insgesamt konnten jedoch weniger Fälle abgelöst werden (2008: 2,95 %). Diese Reduktion hat mehrere Gründe. Die Fallablösung in Arbeit ist durch die angespannte Lage auf dem Arbeitsmarkt erschwert. Die Ablösungen mit einer Invalidenrente sind durch die verschärfte Bewilligungspraxis der IV ebenfalls seit Jahren rückgängig. Es ist aber auch davon auszugehen, dass auch interne Faktoren zu einer Reduzierung der Fallablösungen geführt haben könnten. Die Veränderungen im Rahmen des OPAL haben zu Umstellungen von bisherigen Abläufen und zu Verunsicherung bei einem Teil der Mitarbeitenden geführt. Dies könnte eine stärkere Bindung von Energien auf interne Abläufe zur Folge gehabt haben. Zudem könnten die erhöhte Fallbelastung Ende Jahr und die Einarbeitung der neuen Mitarbeitenden einen Einfluss auf die Ablösequote gehabt haben.

Das Team Spezialisten führte im vergangenen Jahr 1707 (Vorjahr 1361) Kurzberatungen durch und überprüfte 397 (255) Dossiers. Im Rahmen der subsidiären Fragestellungen überprüften die Spezialisten 1548 (823) detaillierte Arztzeugnisse auf eine mögliche Restarbeitsfähigkeit der Klientinnen und Klienten. Zudem wurden 1082 (rund 2000) IV- und EL- (Ergänzungsleistung) Verfügungen, Mitteilungen und Vorbescheide nachgeprüft. In 126 (252) Fällen wurde die IV-Akte angefordert und überprüft. In 55 Fällen wurde eine vertiefte BVG-Abklärung vorgenommen.

Die Zuweisung ins Case-Management-Verfahren erfolgt über das Intake und Integration. Insgesamt wurden im 2009 140 (157) Klient/innen neu ins CM-Verfahren überwiesen, was eine leichte Reduktion bedeutet (11 %). Dafür konnten die abgeschlossenen Beratungen auf 99 erhöht werden (72). Durchschnittlich befanden sich 106 (132) Fälle im CM-Verfahren.

Mit dem Beratungssetting junge Erwachsene wurden im Jahr 2009 122 (2007: 129, 2008: 165) junge Erwachsene begleitet, 63 (80/89) Männer und 59 (49/76) Frauen. Die meisten Beratungen erfolgten aufgrund gesundheitlicher Probleme 49 (52/61) oder aufgrund festgestellter Sozialisationsdefizite 20 (66/69). Von den 90 (74/138) im Jahr 2009 abgeschlossenen Beratungen resultierten 24 (14/11) Überweisungen ins Gegenleistungsmodell und 24 (9/19) in andere Beratungsmodelle. Fünf Teilnehmende oder 5,5 % (2007 29 Fälle 39,2 % / 2008 21 Fälle 15,2 %) wurden eingestellt. Die sinkende Zahl der Einstellungen ist vermutlich mit der wachsenden Zahl der gesundheitlichen Problematiken zu erklären. Im Vergleich zu den Vorjahren wurden mehr Klient/innen in die Beratung überwiesen, bei denen eine gesundheitliche Problematik im Vordergrund stand.
Die Sozialarbeitenden des Intensivteams (180 Stellenprozente) wurden von den kaufmännischen Fallführenden im Jahr 2009 in 140 Fällen für die persönliche Hilfe beigezogen, dies sind etwa 10 % der in der materiellen Hilfe geführten Dossiers. Bei 79 Fällen konnte im laufenden Jahr 2009 die persönliche Hilfe wieder abgeschlossen werden.
Ende Jahr konnten mit sieben abgeschlossenen Fällen (9 %) zudem erste Resultate im neu definierten Produkt der Suchtabklärung erzielt werden.
In der persönlichen Hilfe erwies sich bei den Produkten Suchtabklärung, Krisenintervention und bei der Beratung ein hoher Deckungsgrad zwischen definiertem Bedarf und umgesetzter Intervention (zwischen 74 bis 100 %). Hingegen erwiesen sich 28 % der vermuteten Fallstrategien bei näherer Durchsicht als Beratungsfälle und bei 21 % unterstützten die Sozialarbeitenden die kaufmännischen Sachbearbeitenden in der Fallführung.
Die Unterstützung des psychiatrischen Facharztes wurde in 30 Fällen beigezogen. Dabei führte der Vertrauensarzt mit total 16 Klient/innen selbst zwischen einem bis vier Gesprächen, er wurde in zwölf Fällen zur Fallbesprechung mit den involvierten Teammitglieder und in zwei Fällen zur Einzellfallbesprechung mit der Fallführung beigezogen. Zudem unterstützte er in einem Fall die Fallführung durch Beisitz in einer Vorsprache.

Stadthelfer

Bei den Stadthelfern konnte im Berichtsjahr das ‹Pilotprojekt Stadthelfer› abgeschlossen und als ständige Massnahme der Sozialhilfe als ‹Programm Stadthelfer› etabliert werden. Dieses Programm bietet Sozialhilfebeziehenden die Möglichkeit der Freiwilligenarbeit und vermittelt und begleitet Einsatzplätze bei verschiedenen, weitgehend gemeinnützigen Organisationen in der Stadt Basel. Das Programm zielt auf eine soziokulturelle Integration von Sozialhilfebeziehenden und soll zu neuen Perspektiven der selbstständigen Lebensführung und nach Möglichkeit zur Wiedererlangung der Vermittelbarkeit in den ersten Arbeitsmarkt führen. Das Ziel ist, hundert Einsatzplätze anzubieten und zu vermitteln. Im Berichtsjahr erfolgten zwei Einführungskurse mit Sozialhilfebeziehenden. Damit konnten seit Start des Projektes achtzig Stadthelfer in einen oder mehrere Einsätze vermittelt werden. Insgesamt verrichteten die Stadthelfer 1913 Einsatzstunden.
Das Stadthelferzentrum wird für die Durchführung der Gruppensitzungen der Stadthelfer viel benutzt und dient auch dem Verein Stadthelfer als Treffpunkt. Es wird von der Christoph Merian Stiftung finanziert.

Leistungsabklärungen und Dossierprüfungen

Die Firma Betreuungsservice AG ABS führt im Auftrag der Sozialhilfe Leistungsabklärungen bei unklaren Fallsituationen durch. Das Auftragsvolumen wurde pro Jahr auf 200 festgelegt. Im Berichtsjahr wurden für die Leistungsabklärung (LAK) 201 Aufträge (227) erteilt und 219 Aufträge durch den LAK erledigt. Mehr als die Hälfte der Aufträge betreffen Einpersonenhaushalte und mehrheitlich Männer. Der Anteil von Schweizern und Ausländern ist wie die Zusammensetzung der ganzen Sozialhilfeklientel ebenfalls hälftig. Im Vordergrund stehen Fragen der tatsächlichen Wohnverhältnisse und Wohnkompetenzen sowie der allfälligen Erwerbstätigkeit. Bei 49 % der Leistungsabklärungen sind Abweichungen festzustellen. Die unkorrekten Angaben betreffen weitgehend Fragen um Zusammensetzung der Unterstützungseinheit und des tatsächlichen Aufenthaltes sowie der Erwerbstätigkeit. In der Folge werden die Leistungen der Sozialhilfe korrigiert und bei entsprechendem Fehlverhalten mit Verdacht auf Unterstützungsbetrug zur Anzeige gebracht. Erfreulicherweise konnte im Berichtsjahr die Zeitdauer des Abklärungsverfahrens deutlich kürzer

gestaltet werden. In 113 Aufträgen erfolgten die Klärungen innerhalb von vier Wochen. Weitere 54 Aufträge konnten innerhalb von acht Wochen erledigt werden. Bei 52 Aufträgen erwiesen sich die Abklärungen als zeitintensiv und benötigten bis zu zwölf Wochen.
Die ABS führt im Auftrag der Sozialhilfe gezielte Dossierprüfungen durch. Der Auftrag beinhaltet die Prüfung von jährlich 250 Dossiers. Die Stichproben werden in allen Teams auch unter Berücksichtigung aller Fallführenden vorgenommen. Insbesondere werden bei den Prüfungen folgende Aspekte untersucht: Vollständigkeit der Daten, Dokumentenablage, primäre Fallführung, Umfang der Leistungen, Schnittstelle Intake – Integration. Unter den geprüften Dossiers befanden sich auch seit längerem unterstützte Klient/innen, bei denen die Prüfungsergebnisse auf Leistungen der Vorjahre zurückzuführen sind. 72 % der physischen Dossiers wurden in gutem Zustand vorgefunden. Bei 20 % gab es Verbesserungsansätze. Bei 8 % waren die Unterlagen fehlerhaft. Bei den Unterstützungsbudgets waren 40 % korrekturbedürftig (nicht genaue Krankenversicherungsprämien, Mietzins und Nebenkosten entsprechen nicht dem Mietvertrag, Einnahmen nicht korrekt erfasst). Dieser auf den ersten Blick sehr hohe Wert ist insofern etwas zu relativieren, da viele Korrekturen rein administrative Fehler betreffen. Eine Auswertung der fehlerhaften Budgets im 2008 (68 Beanstandungen) hat ergeben, dass 58 Dossier (85 %) keine fehlerhaften Auszahlungen zur Folge hatten. In den meisten Fällen wurde das Budget einfach nicht ganz zeitnah aktualisiert. Die Auszahlungen sind im System nicht direkt an das Budget gekoppelt.
Es ist jedoch unabdingbar, dass ein wesentlich höherer Wert an korrekten Budgets anzustreben ist. Entsprechende Gegenmassnahmen müssen im laufenden Jahr ergriffen werden.
Neben den Hinweisen auf die Dossier- und Fallführung, welche zur Verbesserung genutzt werden, sind auch Hinweise auf einen möglichen Missbrauch festzustellen (9 % der Dossiers). Diesen Hinweisen wird konsequent nachgegangen und es werden entsprechende Massnahmen getroffen. Verbesserungspotential besteht auch in der Führung der Situationsanalyse, in welcher alle relevanten Hinweise festgehalten werden müssen.

Rechtsdienst und Rückerstattungen

Im Rahmen der Qualitätssicherung hat die Sozialhilfe zum zweiten Mal Daten der Ausgleichskasse (AHV) mit ihren eigenen Klient/innendaten verglichen. Die Ausgleichskasse hat der Sozialhilfe für sämtliche Klient/innen ihre Angaben über Erwerbseinkommen gemäss den individuellen Konten (IK) zugestellt, für welche AHV/IV Beiträge erhoben wurden.
In 234 Fällen wurden nicht deklarierte Einkommen registriert. Die Soziahilfe forderte in 179 Fällen zuviel ausgerichtete Unterstützungsleistungen zurück. In den übrigen Fällen erfolgte aus Gründen der Verjährung oder anderen Gründen keine Rückforderung. Die Höhe der Rückforderung betrug rund CHF 2 Mio. Die nicht deklarierten Einkommen stammten aus den Jahren 2000 bis 2008.
Die IK-Auszugsaktion fand im dritten Tertial 2009 statt. Im Verlauf des ganzen Jahres 2009 erliess die Sozialhilfe Rückerstattungsverfügungen in der Höhe von insgesamt CHF 4,305 Millionen (im Vorjahr CHF 3,319), wobei der Grund nicht immer ein Missbrauch war. Im Vergleich zu den Gesamtunterstützungskosten von durchschnittlich CHF 167 Millionen pro Jahr macht der unrechtmässige Bezug allerdings einen kleinen, jedoch nicht zu vernachlässigenden Anteil aus.
Die Geschäftsleitung nutzte die konzentrierte Überprüfung der IK-Auszugsaktion, um einen allfälligen Optimierungsbedarf bei internen Abläufen zu evaluieren mit dem Ziel, Missbrauch zu verhindern. Dabei wurde erkannt, dass in den letzten Jahren bereits viele Präventions- respektive Überprüfungsmassnahmen, wie zum Beispiel die Selbstdeklaration, Fallführungsstandards, die Leistungsabklärung ABS, Präsenzkontrollen, eingeführt wurden, es aber noch Verbesserungspotential im konsequenten Umsetzen gibt. Als Beispiele aus der Fallführung sind zu nennen, dass mündliche Angaben der Klient/innen zu ihren finanziellen Verhältnissen belegt sein müssen, die Belege kontrolliert werden, die Selbstdeklaration in den Klientengesprächen einverlangt wird oder die wesentlichen Einträge in der Situationsanalyse geläufig sind.

4 MIGRATION UND ASYLKOORDINATION

Im Gegensatz zum vorigen Jahr hat sich 2009 die Situation im Asylbereich beruhigt. Es wurden insgesamt 16 005 Asylgesuche eingereicht. Das wichtigste Herkunftsland war Nigeria an zweiter Stelle weiterhin Eritrea, gefolgt von Sri Lanka und Irak.

Gemäss nationalem Verteilschlüssel werden dem Kanton Basel-Stadt 2,3 % aller Asylsuchenden zugewiesen, was 2009 370 Personen entsprochen hätte. In die Strukturen der Sozialhilfe wurden aber lediglich 122 Personen aufgenommen. Bei den übrigen handelt es sich entweder um Dublin-Fälle, welche direkt ab Empfangszentrum des Bundes an die jeweiligen Erst-Asyl-Länder rückübergeben worden sind und Basel-Stadt an den Verteilschlüssel angerechnet werden, oder aber um Personen mit einem Nichteintretensentscheid (NEE) oder Negativentscheid, welche die Schweiz noch nicht verlassen haben und Nothilfe beziehen (Bestand Nothilfebeziehende in Basel-Stadt Ende 2009: 62 Personen).

Im Herbst 2008 waren die Kantonszuweisungen aufgrund hoher Asylgesuchseingänge und viel zu wenig Bundespersonal im Bereich Asylverfahren sprunghaft angestiegen. Der Liegenschaftsmarkt war ausgetrocknet, und Basel-Stadt musste im Oktober als Übergangslösung die Zivilschutzanlage Grün80 mit 90 Plätzen öffnen, um den Unterbringungsengpass zu bewältigen. Der Kauf der beiden Liegenschaften Frobenstrasse und Freiburgerstrasse durch Immobilien Basel hat im August 2009 die neuerliche Schliessung des ZSA-Betriebs ermöglicht. Im Laufe dieses Jahres wurde das Platzangebot im Intake von 36 auf 115 Plätze erhöht.

In der Betreuung wird eine Zunahme von besonders verletzlichen Personen (Vulnerable) festgestellt. Die Anzahl dem Kanton Basel-Stadt zugewiesener physisch und psychisch beeinträchtigter Menschen ist im 2009 angestiegen. Für sie ist eine selbstständige Lebensführung nur bedingt möglich, daher sind sie auf intensive sozialarbeiterische Betreuung angewiesen. Die SH begegnete dieser Herausforderung durch Schaffung einer zusätzlichen 80-Prozent-Stelle und der Erarbeitung verbindlicher Kriterien bezüglich Vulnerabilität. Der Platzbedarf wird weiterhin nach den neu erstellten Richtlinien zeitaktuell fortgeschrieben. Auch für die Betreuung der übrigen Asylsuchenden und den Ausbau des Deutschunterrichtes musste zusätzliches Personal rekrutiert werden.

Im WUMA (Wohnheim für unbegleitete minderjährige Asylsuchende) wurden wegen der Ankündigung der Grippepandemie ein Isolationszimmer für einen Pandemiefall freigehalten und weitere Vorkehrungen getroffen. Zum Jahresende 2009 gab es daher drei freie Plätze im WUMA.

Die Zahl der durch die Rückkehrberatung erfolgten Ausreisen blieb stabil im Asylbereich: fünf freiwillige Ausreisen fanden statt (fünf im Vorjahr), 76 Personen sind gegenüber 48 im Vorjahr beraten worden, 129 Beratungen sind durchgeführt worden (61 im Vorjahr).

Im AuG-Bereich (Bundesgesetz über Ausländerinnen und Ausländer) hingegen zeichnete sich eine steigende Inanspruchnahme des Beratungsangebots bei einer stabilen Zahl der freiwillig Ausgereisten ab: 150 Personen (100 im Vorjahr) sind beraten worden, 49 Ausreisen fanden statt (52 im Vorjahr), 221 Beratungen sind durchgeführt worden (223 im Vorjahr).

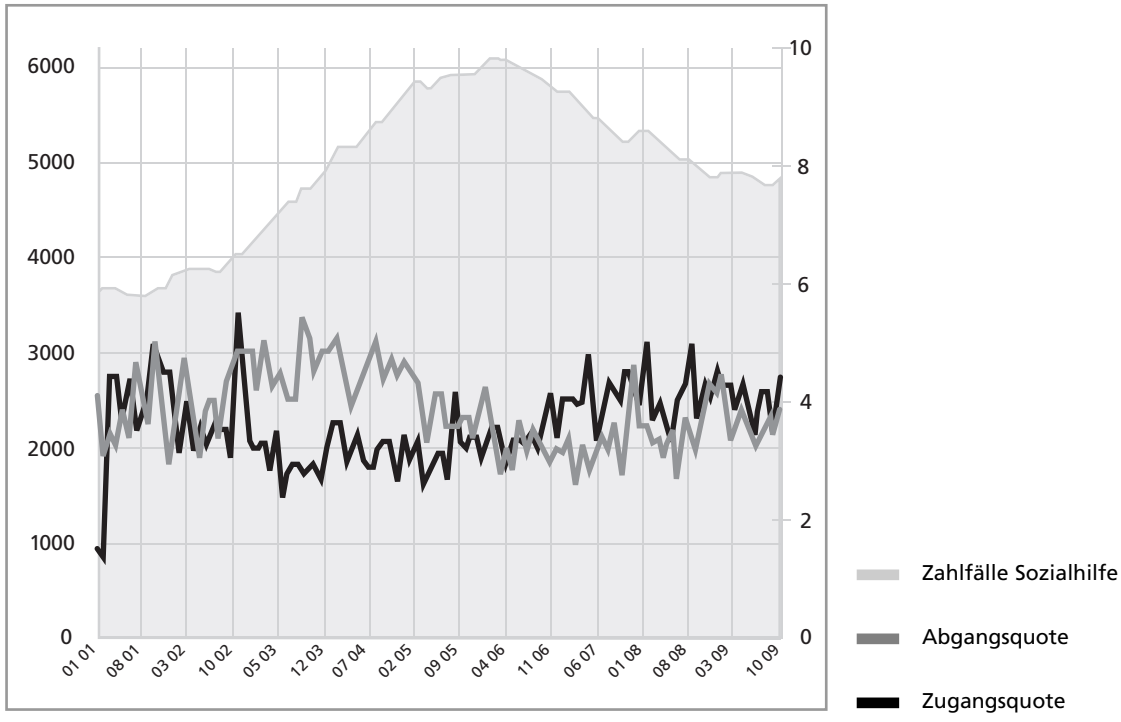
Im Rahmen des Pilotprojekts ‹Pendenzenabbau Langzeitbezüger in der SH› sind elf Personen mit Rückkehrhilfen ausgereist.

Die eingesparten Unterstützungsleistungen für die ausgereisten Fälle aus dem AuG-Bereich belaufen sich für einen Zeitraum von 12 Monaten auf CHF 668 820.– (Vorjahr CHF 655 272.–), die finanzielle Rückkehrhilfe für diese Personengruppe auf CHF 80 401.–.

Die Rückkehrberatung eröffnete den Ausreisenden in den Beratungsgesprächen neue Perspektiven und trug entschieden dazu bei, die Entscheidung der potenziellen Rückkehrer zugunsten einer freiwilligen Ausreise zu treffen sowie die Nachhaltigkeit des Rückkehrprozesses zu festigen.

5 STATISTIK

5.1 Entwicklung der Fallzahlen ab Januar 2001



5.2 Unterstützungsgründe

Unterstützungsgrund (nur eine Nennung möglich)	Anzahl 2006	Anzahl 2007	Anzahl 2008	Anzahl 2009	in % 2006	in % 2007	in % 2008	in % 2009
Arbeitslosigkeit	4 241	3 951	3 718	3 647	49,2	49,2	49,4	51,0
ungenügendes Einkommen	1 029	1 014	809	834	11,9	12,6	10,7	11,7
Alleinerziehende	926	878	940	719	10,7	10,9	12,5	10,0
gesundheitliche Gründe	1 222	1 150	1 087	1 156	14,2	14,3	14,4	14,8
Drogen	305	266	232	233	3,5	3,3	3,1	3,3
Alkohol	55	52	56	50	0,6	0,6	0,7	0,7
ungenügende Rente	175	135	136	115	2,0	1,7	1,8	1,6
Alimentenfälle	1	0	1	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ausbildung	337	323	275	243	3,9	4,0	3,7	3,4
andere Gründe	333	266	274	259	3,9	3,3	3,6	3,6
Total der kumulierten Zahlfälle in einem Jahr	8 624	8 035	7 528	7 156	100,0	100,0	100,0	100,0

5.3 Austrittsgründe

Austrittsgrund (nur eine Nennung möglich)	Anzahl 2006	Anzahl 2007	Anzahl 2008	Anzahl 2009
in Arbeit	615	791	752	647
Arbeitslosengelder	257	227	219	260
IV-Taggeld/Renten/Ergänzungsleistungen/Beihilfe	281	268	245	244
Krankentaggelder	20	22	9	23
Wegzug aus dem Kanton	184	224	166	143
Rückkehr Heimatland	44	66	38	44
Höhere Eigenmittel	154	193	194	178
Hinschied	28	43	41	39
SUVA und andere Renten/Pensionen	16	15	6	12
AHV-Rente/Ergänzungsleistungen/Beihilfe	165	171	188	159
Direkte Verwandtenunterstützung	25	29	10	23
Stipendien/Ausbildungsbeiträge	55	58	59	64
Beschäftigungsprogramme	2	2	1	0
Stiftungen/andere Sozialdienste	12	8	10	9
Heirat	41	46	27	32
Strafvollzug/Untersuchungshaft/Massnahme	0	0	4	1
Anrechnung Haushaltsentschädigung	4	10	10	9
Landesverweis	14	25	35	18
Einstellungsverfügung Sozialhilfe	19	38	49	55
Erbschaft/Lotteriegewinn	0	17	9	9
Mietzinsbeiträge	2	1	4	1
keine Gründe bekannt/erkennbar	359	307	323	251
Summe	2 307	2 561	2 399	2 221

5.4 Klientenstatistik 2007 – 2009

(Anzahl Personen, die im Laufe des jeweiligen Jahres in Unterstützung waren)

Altersgruppe	bis 17			18 bis 25			26 bis 35			36 bis 50			51 bis 65			über 65		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Schweizer/-innen																		
Mädchen/Frauen	782	751	723	548	475	458	463	416	417	793	714	710	318	327	316	30	30	30
Knaben/Männer	833	796	803	469	397	400	536	491	477	885	837	829	519	517	508	18	11	9
Total Schweizer/-innen	1615	1547	1526	1017	872	858	999	907	894	1678	1551	1539	837	844	824	48	41	39
Ausländer/-innen																		
Mädchen/Frauen	801	770	713	367	335	276	662	624	567	674	648	618	193	202	193	10	18	14
Knaben/Männer	880	862	741	381	299	257	599	556	535	843	789	754	375	385	377	9	6	7
Total Ausländer/-innen	1681	1622	1454	748	634	533	1261	1180	1102	1517	1437	1372	568	587	570	19	24	21
Total Mädchen/Frauen	1583	1521	1436	915	810	734	1125	1040	984	1467	1362	1328	511	529	509	40	48	44
Total Knaben/Männer	1713	1648	1544	850	696	657	1135	1047	1012	1728	1626	1583	894	902	885	27	17	16
Gesamttotal	3296	3169	2980	1765	1506	1391	2260	2087	1996	3195	2988	2911	1405	1431	1394	67	65	60

Alle Altersgruppen	Total		
	2007	2008	2009
Schweizer/-innen			
Mädchen/Frauen	2934	2713	2654
Knaben/Männer	3260	3049	3026
Total Schweizer/-innen	6194	5762	5680
Ausländer/-innen			
Mädchen/Frauen	2707	2597	2381
Knaben/Männer	3087	2887	2671
Total Ausländer/-innen	5794	5484	5052
Total Mädchen/Frauen	5641	5310	5035
Total Knaben/Männer	6347	5936	5697
Gesamttotal	11988	11246	10732

5.5 Personalien (Stand 31. März 2010)

Regierungsrat	
Christoph Brutschin	Vorsteher des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt Basel-Stadt WSU

Sozialhilfe	
Geschäftsleitung	
Rolf Maegli	Amtsleiter
Barbara Kunz	Beauftragte für Personal und Datenschutz
Jacqueline Lätsch	Leiterin Stabsdienste
Ruth Schnyder	Leiterin Rechtsdienst
Markus Spillmann	Leiter Abteilung Materielle und Persönliche Hilfe (MPH)
Dieter Stark	Leiter Abteilung Betriebswirtschaftliche Dienste (BWD)
Alfred Trechslin	Leiter Abteilung Abklärung, Zuweisung, Überprüfung (AZU) Stellvertreter des Vorstehers
Birgitta Zimmermann	Leiterin Abteilung Migration

Kader	
Abteilung Migration	
Manasse Burkard	Teamleiter Basisteam
Jens Jörn Jenrich	Teamleiter WUMA
Thomas Mainx	Leiter Integration
Hans-Rudolf Zurfluh	Leiter Intake
Abteilung Betriebswirtschaftliche Dienste (BWD)	
Mario Conzett	Leiter Notwohnungen, Notschlafstelle
Peter Grässlin	Leiter Informatik
Hugo Neuhaus	Leiter Finanzbuchhaltung
Helmuth Schrader	Leiter Technische Dienste
Michael Wemans	Teamleiter Zahlungsverkehr
Abteilung Abkärung, Zuweisung, Überprüfung (AZU)	
Guenevere Marx	Teamleiterin Rückerstattung/Verwandtenuntestützung
Gerd Misenta	Teamleiter Aufnahme
Werner Gisske	Teamleiter 1
Regula Schenker	Teamleiterin 3
vakant	Teamleiter/in Back Office
Abteilung Materielle und Persönliche Hilfe (MPH)	
Sabine Barnsdorf	Teamleiter 12
Thomas Bonda	Teamleiter 6
Marianne Dubach	Teamleiterin 10
Annette Elbert	Teamleiterin Case Management
Christoph Huber	Teamleiter 4
Michael Keogh	Teamleiter 8
Monika Wirthner Altermatt	Teamleiterin 16