



Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

## **Gesundheits- und Sozialkommission**

**An den Grossen Rat**

**06.1706.02**

Basel, 12. März 2008

Kommissionsbeschluss  
Vom 11. März 2008

### **Bericht der Gesundheits- und Sozialkommission des Grossen Rates (Kommissionsmehrheit)**

zum

**Ratschlag Nr. 06.1706.01 des Regierungsrates betreffend die  
Änderung des Sozialhilfegesetzes vom 29. Juni 2000  
(SG 890.100)**

vom 19. Oktober 2007

### **Bericht der Kommissionsminderheit**

### **Mitbericht der Finanzkommission**

sowie

**Mitbericht der gemeinsamen Subkommission „Sozialkosten“ von  
Finanzkommission und Gesundheits- und Sozialkommission**

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1. Ausgangslage .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Vorgehen der Gesundheits- und Sozialkommission.....</b>	<b>4</b>
<b>3. Erwägungen der Kommissionsmehrheit.....</b>	<b>5</b>
3.1 Bisherige Leistungen und emotionale Faktoren .....	5
3.2 Strukturen.....	6
3.3 Synergien und Schnittstellen zu anderen Institutionen.....	8
3.4 Kosten .....	9
3.5 Prinzipielle Überlegungen .....	10
3.6 Antrag an den Grossen Rat .....	10
<b>4. Bericht der Kommissionsminderheit .....</b>	<b>11</b>
4.1 Ausgangslage.....	11
4.2 Erwägungen der Minderheit.....	11
4.3 Antrag an den Grossen Rat .....	13
<b>5. Mitbericht der Finanzkommission .....</b>	<b>14</b>
5.1 Ausgangslage.....	14
5.2 Vorgehen.....	14
5.3 Erörterungen.....	14
5.4 Schlussfolgerungen .....	15
5.5 Antrag an den Grossen Rat .....	17
<b>6. Mitbericht der gemeinsamen Subkommission „Sozialkosten“ von Finanzkommission und Gesundheits- und Sozialkommission .....</b>	<b>18</b>
6.1 Mitglieder und Sitzungen .....	18
6.2 Aufgabenstellung und Vorgehen.....	18
6.3 Erkenntnisse der Subkommission.....	18
<b>Grossratsbeschluss .....</b>	<b>26</b>

## 1. Ausgangslage

Eine funktionsfähige Einwohnergemeinde der Stadt Basel existiert nicht. Typische Gemeindeaufgaben werden daher vom Kanton Basel-Stadt wahrgenommen, so zum Beispiel Bau und Unterhalt von Gemeindestrassen, die Führung der Volksschule und Weiteres. Eine Ausnahme stellt dabei die Durchführung der Sozialhilfe für die Einwohner und Einwohnerinnen der Stadt Basel dar.

Wohl ist im Sozialhilfegesetz vom 29.6.2000 in §22 als Grundsatz festgehalten: *„Die öffentliche Sozialhilfe ist Aufgabe der Einwohnergemeinden. In der Stadt Basel tritt an die Stelle der Einwohnergemeinde der Kanton.“* §24 des Sozialhilfegesetzes stellt zu Organisation und Finanzierung fest: *„Die Einwohnergemeinden, bzw. in der Stadt Basel der Kanton, organisieren und finanzieren ihre Sozialhilfe selber.“*

In §25 Abs. 1 desselben Gesetzes wird aber festgehalten: *„Der Regierungsrat delegiert die Aufgaben der öffentlichen Sozialhilfe für die Einwohner und Einwohnerinnen der Stadt Basel ganz oder teilweise über Leistungsvereinbarungen an die Bürgergemeinde der Stadt Basel.“*

Die Unterstellung der Sozialhilfe Basel unter die Bürgergemeinde hat historische Gründe: In der Kantonsverfassung vom 2.12.1889 wurde die öffentliche Fürsorge als Kantonsaufgabe definiert, welche in Zusammenarbeit mit den Einwohner- und Bürgergemeinden sowie mit Institutionen der freiwilligen Fürsorge wahrzunehmen war. Das Fürsorgegesetz vom 21. 4. 1960 übertrug die Zuständigkeit für die Sozialhilfe dem Fürsorgeamt der Stadt Basel, einer Institution der Bürgergemeinde.

Ein Hauptziel der Gesamtrevision des Fürsorgegesetzes (welche zum Erlass des Sozialhilfegesetzes vom 29.6.2000 führte) war, die Zuständigkeit für die Sozialhilfe in der Stadt Basel der Einwohnergemeinde zu übertragen, analog dem Zustand in allen grösseren deutschschweizer Städten. Bereits im Ratschlag zur Revision wurde in diesem Zusammenhang explizit die Möglichkeit der Aufhebung der Delegationspflicht dargelegt.

Die Kantonsverfassung vom 23.3.2005 äussert sich im Gegensatz zur alten Verfassung nicht zu Aufgaben und Organisation der Sozialhilfe.

Die Aufgaben der Sozialhilfe haben sich in den vergangenen Jahren stark gewandelt. War die Fürsorge früher die Instanz, welche sich vorwiegend mit der dauerhaften Unterstützung von Menschen am Rande unserer Gesellschaft beschäftigte, ist sie in den letzten Jahren zunehmend als Sozialhilfe zur Institution geworden, welche Personen über kürzere oder längere Zeit unterstützt, die nicht selbständig für ihr Auskommen sorgen können. Neben der rein finanziellen Unterstützung spielen dabei Bemühungen um die berufliche und soziale Reintegration eine immer wichtigere Rolle.

Der Regierungsrat hat die Verwaltungsreform, die per 1.1.2009 in Kraft treten wird, zum Anlass genommen, dem Grossen Rat die Aufhebung der Pflicht zur Delegation der Sozialhilfe an die Bürgergemeinde zu beantragen. Er begründet diesen für die Reform im Sozialbereich zentralen Antrag mit dem gewandelten Aufgabenspektrum der Sozialhilfe, der vermehrt notwendigen engen Zusammenarbeit mit anderen sozialen Institutionen im Kanton und den dadurch notwendigen kürzeren Entscheidungswegen, sowie der grossen finanziellen Aufwendungen der Sozialhilfe, welche es als notwendig erscheinen lassen, diese Institution nicht weiter in einem anderen Gemeinwesen unter einer Leistungsvereinbarung arbeiten zu lassen.

## **2. Vorgehen der Gesundheits- und Sozialkommission**

Der Grosse Rat hat das Geschäft 06.1706.01, Ratschlag betreffend die Änderung des Sozialhilfegesetzes vom 29. Juni 2000 (SG 890.100), in seiner Sitzung vom 7.11.2007 an die Gesundheits- und Sozialkommission überwiesen und der Finanzkommission den Auftrag zu einem Mitbericht gegeben.

Die Gesundheits- und Sozialkommission hat die Vorlage an ihren Sitzungen vom 19.12.2007, 9.1.2008 und 27.2.2008 behandelt. Zur ersten Sitzung waren die Mitglieder der Finanzkommission eingeladen.

An der Sitzung vom 19.12.2007 nahmen im weiteren Regierungsrat Ralph Lewin, Vorsteher des Wirtschafts- und Sozialdepartements, Rolf Schürmann (Leiter Existenzsicherung im Wirtschafts- und Sozialdepartement) sowie Rolf Maegli (Vorsteher Sozialhilfe Basel) teil. An der zweiten und dritten Sitzung standen Regierungsrat Lewin und Rolf Schürmann für weitere Auskünfte zur Verfügung.

Das Kommissionsmitglied Felix Eymann nahm an allen drei Sitzungen auch in seiner Eigenschaft als Vertreter des Bürgergerrates und als Präsident des Verwaltungsrates der Sozialhilfe Basel teil.

Der Verlauf der Verhandlungen hat ergeben, dass sich die Mehrheit der Kommission dem Antrag des Regierungsrates anschliessen kann, eine starke Minderheit ihn aber ablehnt. Die Minderheit hat sich entschlossen, gemäss §54 der Ausführungsbestimmungen zur Geschäftsordnung des Grossen Rates einen eigenen Bericht (Minderheitsbericht) zu verfassen. Die Minderheit hat sich darauf selbst organisiert und hat sich an der Redaktion des Mehrheitsberichtes nicht beteiligt. Der Bericht der Mehrheit findet sich in Kapitel 3, der Minderheitsbericht in Kapitel 4.

Der Kommissionsmehrheit gehören an: Beatriz Greuter, Christine Locher-Hoch, Philippe Macherel, Michael Martig, Annemarie Pfister, Martina Saner, Rolf Stürm und Bruno Suter.

Der Kommissionsminderheit gehören an: Beatrice Alder Finzen, Felix Eymann, Lorenz Nägelin, Annemarie Pfeifer, Andreas Ungricht-Strafl und Heiner Vischer.

Die Gesamtkommission hat den Kapiteln 1 bis 4 des vorliegenden Berichtes am 11.3.2008 auf dem Korrespondenzweg zugestimmt.

Der Mitbericht der Finanzkommission ist im Kapitel 5 beigelegt.

Bereits vor Überweisung des Ratschlages haben auf eine Anregung aus der Finanzkommission hin die Finanzkommission und die Gesundheits- und Sozialkommission eine gemeinsame Subkommission „Sozialkosten“ gebildet. Ihre Aufgabe war, den Ursachen für die in den letzten Jahren stark angestiegenen Sozialhilfekosten detaillierter nachzugehen, als dies den beiden Kommissionen in ihrer regulären Arbeit möglich war. Der Mitbericht dieser Subkommission ist im Kapitel 6 beigelegt.

### **3. Erwägungen der Kommissionsmehrheit**

Die Diskussion des Ratschlages in der Kommission drehte sich im Wesentlichen um fünf Themengebiete, welche zwar untereinander und voneinander abhängen, in der Folge aber einzeln behandelt werden können:

#### **3.1 Bisherige Leistungen und emotionale Faktoren**

Die Leistungen der Sozialhilfe waren schon bisher unbestrittenenmassen gut und verdienen die volle Anerkennung aller Beteiligten. Es wird allgemein anerkannt, dass der gegenwärtige Vorsteher der Sozialhilfe Basel wesentlichen Anteil daran trägt, dass die Leistungen in einer hohen Qualität erbracht werden, und dass die Sozialhilfe Basel nicht Angriffen ausgesetzt ist, wie sie an anderen Orten geschehen sind.

Die Kommissionsmehrheit weist darauf hin, dass die Qualität der Leistungen der Sozialhilfe in erster Linie vom Engagement und der Qualität der täglich erbrachten Arbeit von Leitung und Mitarbeitenden der Sozialhilfe abhängt, erst in zweiter Linie von der Organisationsform.

Das Argument, eine Organisationsform nicht zu ändern, weil sie bisher zu guten Ergebnissen geführt hat, ist nachvollziehbar, aber wenig stichhaltig: Der gesamte Bereich der Sozialversicherungen und Sozialleistungen in der Schweiz befindet sich in Folge gesellschaftlicher Wandlungen im Umbruch. Es werden insbesondere immer mehr Verpflichtungen zur Übernahme neuer Leistungen und zur engeren Kooperation mit anderen Institutionen im sozialen Bereich auf die Sozialhilfe Basel zukommen. Schon diese vorauszusehenden Veränderungen im Umfeld lassen es nicht zu, sich auf das Argument zurückzuziehen, dass die bisherigen Leistungen tadellos erbracht worden sind.

Folge der gesellschaftlichen Wandlungen der letzten Jahre ist auch die Veränderung der Klientel der Sozialhilfe und der von der Sozialhilfe zu erbringenden Leistungen: Während langer Zeit beschäftigte sich die Sozialhilfe mit der Unterstützung von Menschen, die am Rand der Gesellschaft leben und auf die „Fürsorge“ des Gemeinwesens angewiesen waren. Seit einigen Jahren hat sich die Aufgabe der Sozialhilfe auf Grund wirtschaftlicher und sozialer Veränderung weg von der „Fürsorge“ entwickelt: Immer mehr ist sie für die kürzer

oder länger dauernde Unterstützung von Menschen verantwortlich, welche aus vielen verschiedenen Gründen auf ihre Hilfe angewiesen sind; zunehmend sind dies auch Menschen, die einer geregelten vollzeitigen Arbeit nachgehen, deren Lohn aber nicht ausreicht, sich und ihre Familien zu unterhalten. Folgerichtig musste die Sozialhilfe Aufgaben übernehmen, die über die rein materielle Unterstützung hinausgehen: Reintegration in die Arbeitswelt, soziale Integration, Betreuungsaufgaben und die juristische Klärung von Abgrenzungen zu anderen sozialen Institutionen sind nur einige der neuen Aufgaben, mit welchen sich die Sozialhilfe konfrontiert sieht.

Es ist für die Kommissionsmehrheit absolut verständlich, dass die Aussicht, die Sozialhilfe Basel an die kantonale Verwaltung abgeben zu müssen, für die Bürgergemeinde äusserst bedrückend ist. Sie anerkennt auch ohne weiteres das grosse Engagement, das die Bürgergemeinde in der Vergangenheit für diese Institution erbracht hat. Sie muss aber darauf hinweisen, dass derartige schmerzhafteste Strukturwandel notwendig sind, wenn aufgrund zunehmender Komplexität im Bereich der sozialen Sicherheit vermehrt Kooperationen mit anderen Institutionen und die Übernahme neuer Aufgaben notwendig werden.

Die Kommissionsmehrheit betont, dass es ihr mit der Unterstützung des regierungsrätlichen Antrags nicht darum geht, die Bürgergemeinde zu schwächen. Dies äussert sich auch dadurch, dass sie die vom Regierungsrat vorgeschlagenen Kompensationsgeschäfte unterstützt.

### **3.2 Strukturen**

Die Sozialhilfe Basel ist eine Organisation der Bürgergemeinde Basel. Die strategische Verantwortung liegt beim Verwaltungsrat aus sechs Mitgliedern, der paritätisch von der Bürgergemeinde und dem Kanton bestellt wird: das Präsidium wird vom zuständigen Bürgerrat besetzt. Der Amtsleiter ist diesem und nicht dem für das Soziale zuständigen Regierungsrat direkt unterstellt.

Der Kanton hat die Aufgaben der Sozialhilfe über eine Leistungsvereinbarung mit der Bürgergemeinde an diese delegiert. Der Betrieb der Sozialhilfe wird über ein Globalbudget finanziert, daneben übernimmt der Kanton auch die Kosten für die Unterstützungsleistungen. Die Finanzierung der Sozialhilfe erfolgt somit praktisch vollständig durch den Kanton.

Begehren der Bürgergemeinde, welche die kantonal finanzierten Leistungen der Sozialhilfe berühren, können einzig über den Verwaltungsrat eingebracht werden; eine autonome Führung der Sozialhilfe mit entsprechendem unternehmerischem Spielraum ist daher nicht gegeben. Andererseits kann auch die kantonale Verwaltung ihre Anliegen an die Sozialhilfe, zum Beispiel, was neue Aufgaben betrifft, allein über den Verwaltungsrat einbringen.

Die Tatsache, dass der unternehmerische Spielraum sehr beschränkt, wenn nicht gar inexistent ist, wird durch die Phase der rasanten Zunahme von neuen Fällen in den Jahren 2002 bis 2005 illustriert: Obwohl der Betrieb der Sozialhilfe mittels Globalbudget geführt wird, war es ihr nicht möglich, rasch genug die dringend benötigten Stellen für Sachbearbeiter-

innen und Sachbearbeiter zu schaffen. Die Leitungsstruktur über einen Verwaltungsrat hatte hier exemplarisch ihre Grenzen erreicht. Als Folge kam es zu einer starken Erhöhung der Dossierzahl pro Mitarbeiterin und Mitarbeiter. Konsequenz dieser Überlastung war eine erhöhte Fehler- und Missbrauchsanfälligkeit mit den entsprechenden negativen finanziellen Folgen, was durch eine externe Evaluation nachgewiesen werden konnte.

Der Kanton ist praktisch vollständig für die Finanzierung der Sozialhilfe verantwortlich. Dies hat zur Folge, dass Budget- und Finanzplanung im zuständigen Stab und in den Leitungsgremien des Wirtschafts- und Sozialdepartements einerseits sowie in der Leitung der Sozialhilfe andererseits bearbeitet werden, was erheblichen Koordinationsaufwand schafft. Gleiches und in den Folgen noch schwerwiegenderes gilt für die Bearbeitung der Strategien und Grundsätze.

Es ist nach Meinung der Kommissionsmehrheit offensichtlich, dass eine derartige Struktur auch unter stärksten Bemühungen und unter Aufwenden des besten Willens aller Beteiligten schwerfällig ist und Probleme hat, im vorgegebenen zeitlichen Rahmen schnell zu handeln. Auch der Präsident des Verwaltungsrates der Sozialhilfe bezeichnete an der Sitzung vom 19.12.2007 das Konstrukt mit einem Verwaltungsrat als problematisch.

Schnelligkeit im Handeln ist im Sozialbereich auf zwei Ebenen notwendig:

Einerseits in der Bearbeitung des einzelnen Falles: Die Schnelligkeit dieser Intervention hängt von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Sozialhilfe ab, ist mithin kein strukturelles Problem.

Andererseits muss die Sozialhilfe schnell auf neue Aufgaben reagieren können. Für diese Anpassungen bildet die aktuelle Struktur mit der Verpflichtung, jegliche Änderung im Leistungsspektrum der Sozialhilfe über den Verwaltungsrat einzubringen, einen Hemmschuh, der zu erheblichen Verzögerungen führt.

Als Beispiel für diese Verzögerungen kann die Einführung des Gegenleistungsprinzips für junge Bezügerinnen und Bezüger von Sozialleistungen gelten: Es waren von Beginn des Projekts zwei Jahre mit Diskussionen und Verhandlungen im Verwaltungsrat notwendig, bevor es umgesetzt werden konnte. Die Kommissionsmehrheit kann sich der Beurteilung anschliessen, dass mit einfacheren Strukturen dieses Prinzip früher hätte in Kraft treten können.

Wäre die Sozialhilfe neu zu schaffen, dann würde die heute bestehende Organisationsform nicht als Lösungsmöglichkeit ins Auge gefasst. Dies wird auch dadurch illustriert, dass Basel in der Deutschschweiz als grösseres Gemeinwesen mit der vorliegenden Delegation an die Bürgergemeinde inzwischen alleine dasteht. Der Widerstand gegen die Aufhebung der Delegationsnorm ist, wenn auch sehr verständlich, so doch mehrheitlich aus der historischen Perspektive zu begründen und er scheint aus der Sicht der Kommissionsmehrheit in der langfristigen Konsequenz für die Stadt und den Kanton Basel-Stadt kontraproduktiv.

Die Kommissionsmehrheit liess sich von den Argumenten von Regierung und Verwaltung überzeugen, dass durch die Überführung der Sozialhilfe Basel in die kantonale Verwaltung

die Strukturen vereinfacht, die Entscheidungswege verkürzt und die Reaktionsfähigkeit der Sozialhilfe verbessert werden.

Sie sieht sich dabei in Übereinstimmung mit der vorbereitenden Expertengruppe zur Verwaltungsreform unter der Leitung von Walter Schmid, Präsident der SKOS, die in ihrem Schlussbericht festhält: *„Der Vorteil der Eingliederung in die kantonale Verwaltung wäre die bessere Steuerung der Sozialhilfe durch den Kanton: Strategie, Finanzen und Umsetzung kämen aus einer Hand. ... Die Kooperation mit anderen Dienststellen liesse sich einfacher und direkter bewerkstelligen.“* (Schlussbericht Teilprojekt Soziales, 22.9.2006, zitiert aus dem regierungsrätlichen Ratschlag)

### **3.3 Synergien und Schnittstellen zu anderen Institutionen**

Wie bereits mehrmals erwähnt, sind die Institutionen im sozialen Bereich im Umbruch. Die Kooperationen zwischen der Sozialhilfe und anderen Institutionen werden (teilweise durch bundesrechtliche Regelungen) intensiver, komplexer und enger.

Typisch ist die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen Invalidenversicherung und Sozialhilfe: Vor wenigen Jahren bestand eine einzige Schnittstelle: Die Sozialhilfe konnte nach Zusprache einer Invalidenrente von der IV die Rückerstattung von Vorschussleistungen verrechnen, die während des laufenden IV-Verfahrens ausgeschüttet worden waren.

Bereits in den vergangenen Jahren sind weitere Berührungspunkte hinzugekommen, akzentuiert wurde die bundesrechtliche Verpflichtung zur Kooperation durch Annahme der 5. IVG-Revision, die auf Anfang 2008 in Kraft getreten ist. In Art. 68bis des Gesetzes zur Invalidenversicherung wird neu die Verpflichtung der IV zur Zusammenarbeit mit den Durchführungsorganen der kantonalen Sozialhilfegesetze ausdrücklich genannt.

Die Schnittstellen von IV und Sozialhilfe umfassen neu neben der Rückforderung von Vorschüssen auch –um nur die wichtigsten zu nennen– die Kooperation bei Arbeitsvermittlung, beruflichen und medizinischen Massnahmen, Frühinterventionen, Integrationsmassnahmen und medizinischer Beurteilung des Gesundheitszustandes von Bezügerinnen und Bezügern, respektive Antragstellerinnen und Antragstellern.

Neben der Invalidenversicherung bestehen ähnliche Schnittstellen mit weiteren Dienststellen des Kantons: Amt für Sozialbeiträge, Amt für Wirtschaft und Arbeit, Ausgleichskasse, Vormundschaftsbehörde, Abteilung für erwachsene Behinderte, Amt für Ausbildungsbeiträge, Abteilung Sucht, Steuerverwaltung, verschiedene Abteilungen des Sicherheitsdepartements und weitere. Mit fast allen dieser Dienststellen haben sich die Koordinations- und Kooperationsaufgaben in den letzten Jahren vermehrt.

Die aktuelle Struktur der Sozialhilfe Basel stellt auch in der Zusammenarbeit mit den genannten Dienststellen ein Hindernis dar, indem der Verwaltungsrat der Sozialhilfe als strategisch verantwortliches Organ bei zahlreichen Entscheidungen berücksichtigt werden muss, während im operativen Tagesgeschäft nicht einmal eine direkte, den kantonalen Bedürfnissen entsprechende, Weisungsbefugnis des Regierungsrates besteht.



Nach Ansicht der Kommissionsmehrheit wird die Integration der Sozialhilfe in die kantonale Verwaltung zu Synergien zwischen der Sozialhilfe und den anderen Dienststellen führen. Es ist zu erwarten, dass durch diese Synergien im einzelnen Fall wie auch auf institutioneller Ebene schneller auf neue Anforderungen reagiert werden kann und somit Einsparungen getätigt werden können. Das Potential für derartige Einsparungen wird vom Regierungsrat mittel- bis langfristig auf 5-10% geschätzt. Wegen der komplexen Lage mit vielen betroffenen Dienststellen und starker Abhängigkeit von der Konjunktur lassen sich keine genauen Berechnungen über potentielle Einsparungen anstellen.

Auch der Verwaltungsratspräsident der Sozialhilfe hat sich anlässlich der Kommissions-sitzung vom 19.12.2007 auf Anfrage dahingehend geäußert, dass die Synergieeffekte und direkteren Wege bei einer Integration der Sozialhilfe in die kantonale Verwaltung sicher positiv seien.

An derselben Sitzung wurde vom Vorsteher der Sozialhilfe Basel ausgeführt, dass zwar in der bisherigen Organisationsform Synergien geschaffen werden konnten, dass aber im Hinblick auf die Inkraftsetzung der 5. IVG-Revision (Früherfassung und Frühintervention) und die bevorstehende Revision des Vormundschaftsrechts eine engere Zusammenarbeit nötig sein werde, weswegen er die Integration der Sozialhilfe in die kantonale Verwaltung begrüße.

Die Kommissionsmehrheit weist aber darauf hin, dass auf eidgenössischer Ebene –gerade im Bereich der Invalidenversicherung– erhebliche Kosten in Kauf genommen werden, um auch mit der Schaffung von Synergien Einsparungen durch frühzeitige Erfassung und Integration von potentiellen Bezügerinnen und Bezügern zu fördern.

### **3.4 Kosten**

Der Transfer der Sozialhilfe an den Kanton würde –bei gleich bleibenden Anstellungsbedingungen in Kanton und Bürgergemeinde– jährlich direkt eine Mehrbelastung der Staatsrechnung um CHF 2.3 Mio. zur Folge haben. Diese Mehrbelastung beruht vorwiegend auf den erhöhten Personalkosten und Arbeitgeberbeiträgen.

Noch nicht berücksichtigt sind dabei Entlastungen durch die vorgesehenen Kompensations-geschäfte um CHF 0.6 Mio. pro Jahr. Zudem rechnet die Kommissionsmehrheit mit erheblichen Einsparungen durch die verbesserte Zusammenarbeit, die allerdings im Moment noch nicht seriös beziffert werden können. Diese Einsparungen werden aber den Mehraufwand mehr als kompensieren, auch wenn sie nur wenige Prozent des Gesamtaufwands aus-machen.

Per saldo rechnet die kantonale Verwaltung mittelfristig mit Einsparungen durch den geplanten Eingliederungsschritt.

Die Kommissionsmehrheit hält fest, dass die berechnete Mehrbelastung für den Kanton bei Übernahme der Sozialhilfe auf der Annahme beruht, dass die Anstellungsbedingungen in der Bürgergemeinde gleich bleiben. Wie der Verwaltungsratspräsident der Sozialhilfe in einem

Schreiben an den Präsidenten der Finanzkommission festhält, ist die Bürgergemeinde damit beschäftigt, die Lohn- und Anstellungsbedingungen zu überarbeiten. Es sei nicht beabsichtigt, kostenintensivere Lösungen zu finden, sondern mehr Flexibilität zu erreichen. Eine Anpassung der Lohn- und Anstellungsbedingungen an die kantonale Regelung sei nicht vorgesehen.

In diesem Zusammenhang weist die Kommissionsmehrheit darauf hin, dass sich die Sozialhilfe in einem sich wandelnden Umfeld befindet, und dass es zunehmend schwieriger werden wird, fähige Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter zu rekrutieren, wenn nicht marktgerechte Löhne und Lohnnebenleistungen gewährt werden. Es sei nur daran erinnert, dass alleine die Invalidenversicherung in Folge der 5. IVG-Revision mehrere Hundert neue Stellen für Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter im sozialen Bereich geschaffen hat und daran ist, diese zu besetzen.

Zusammenfassend ist die Kommissionsmehrheit skeptisch, ob es der Bürgergemeinde möglich sein wird, die hohe durchschnittliche Qualität ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu halten, ohne sich mit Mehrkosten abfinden zu müssen.

### **3.5 Prinzipielle Überlegungen**

Für die Kommissionsmehrheit kann es nicht angehen, eine derart zentrale Institution wie die Sozialhilfe, die ein „Kerngeschäft“ für alle Einwohner und Einwohnerinnen der Stadt Basel besorgt, und mit der Existenzsicherung ein hoheitliches Geschäft betreut, von einem Gemeinwesen führen zu lassen, in welchem nur die Minderheit der erwachsenen Schweizer Einwohnerinnen und Einwohner, gut 49%, stimmberechtigt ist

Die Kommissionsmehrheit weist auch darauf hin, dass es durchaus sinnvoll sein kann, bestimmte Tätigkeiten des Kantons unter einer Leistungsvereinbarung zu delegieren, um Kosten einzusparen. Dies ist aber nur dort wirklich sinnvoll, wo eine bestimmte Leistung von verschiedenen Anbietern erbracht werden kann und ein Markt spielt. Dies ist in einer Materie wie der Sozialhilfe, die keine Einnahmen generieren kann, nicht der Fall. Es verwundert daher nicht, dass alleine die Bürgergemeinde als Leistungserbringerin zur Verfügung steht.

### **3.6 Antrag an den Grossen Rat**

Die Mehrheit der Gesundheits- und Sozialkommission beantragt dem Grossen Rat, dem angehängten Beschlussentwurf zuzustimmen. Sie hat den Kommissionspräsidenten zu Ihrem Sprecher bestimmt.

Im Namen der Gesundheits- und Sozialkommission

Der Präsident



Philippe Macherel

## 4. Bericht der Kommissionsminderheit

### 4.1 Ausgangslage

Der Grosse Rat hat am 7. November 2007 den Ratschlag 06.1706.01 des Regierungsrates betreffend Änderung des Sozialhilfegesetzes vom 29. Juni 2000 der Gesundheits- und Sozialkommission sowie zum Mitbericht der Finanzkommission zugewiesen.

Die Beratungen der Gesundheits- und Sozialkommission haben gezeigt, dass die vorberatende Kommission mehrheitlich (mit 8 zu 5 Stimmen, bei einer Enthaltung und in Abwesenheit des zur Minderheit gehörenden Lorenz Nägelin, SVP) der vom Regierungsrat vorgeschlagenen Lösung – allenfalls mit Änderungen – zustimmt.

Eine Minderheit der Gesundheits- und Sozialkommission, bestehend aus

- Beatrice Alder Finzen (Gründes Bündnis)
- Felix W. Eymann (DSP)
- Lorenz Nägelin (SVP)
- Annemarie Pfeifer (AVP)
- Andreas Ungricht-Strafl (SVP)
- Heiner Vischer (LDP)

kann sich dieser Auffassung nicht anschliessen und hat sich deshalb dafür entschieden, einen Minderheitsbericht mit einem anders lautenden Antrag zu verfassen.

Gemäss § 54 Abs. 1 der Ausführungsbestimmungen zur Geschäftsordnung des Grossen Rates können ein Viertel der Mitglieder einer vorberatenden Kommission, mindestens aber drei Mitglieder, einen eigenen Bericht vorlegen und durch ein von ihnen bestimmtes Mitglied der Kommission als Referentin oder Referenten vertreten lassen. Die GSK umfasst 15 Mitglieder, demnach sind vier bis sieben Mitglieder berechtigt, einen Minderheitsbericht vorzulegen. Dieses Quorum ist erfüllt.

### 4.2 Erwägungen der Minderheit

#### 4.2.1 Situation

Im Sozialhilfegesetz vom 29. Juni 2000 ist in Art. 25 festgehalten, dass die öffentliche Sozialhilfe ganz oder teilweise mit einer Leistungsvereinbarung an die Bürgergemeinde delegiert wird. Die Bürgergemeinde erfüllt den ihr übertragenen Auftrag engagiert, qualitativ sehr gut und kostengünstiger als der Kanton. Zudem verfügt sie über die idealen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen, um als Leistungserbringerin Aufgaben im Auftragsverhältnis effizient erfüllen zu können.

In der neuen Kantonsverfassung ermöglicht § 64, der Bürgergemeinde zu den bisherigen Aufgaben weitere Aufgaben im öffentlichen Interesse zu übertragen. Der Bürgerrat hat in seiner Pressemitteilung vom 23. Januar 2007 klar zum Ausdruck gebracht, dass er die Absicht des Regierungsrates, die Sozialhilfe der Stadt Basel von der Bürgergemeinde in die kantonale Verwaltung zu übertragen, mit Unverständnis und Bedauern zur Kenntnis nimmt. Darüber hinaus hat der Bürgergemeinderat am 18. September 2007 einer Resolution zuge-

stimmt, die den Verbleib der Sozialhilfe der Stadt Basel bei der Bürgergemeinde entschlossen befürwortet.

#### **4.2.2 Führungsstruktur Sozialhilfe der Stadt Basel**

Die derzeit bestehende, moderne Führungsstruktur gewährleistet Freiraum für notwendige Innovationsprojekte. Die Sozialhilfe der Stadt Basel geniesst schweizweit einen hervorragenden Ruf und nimmt bei Problemlösungen immer wieder Leaderfunktion ein. Die Entscheidungswege sind kurz, übersichtlich und unbürokratisch, erlauben eine schnelle Umsetzung von Anpassungen und entsprechen damit dem in der Bürgergemeinde eingeführten New Public Management. Die Bürgergemeinde verfügt über jahrzehntelange Erfahrung im Bereich Sozialhilfe. Es besteht daher keine Veranlassung zu einem Wechsel zum Kanon: „Never change a winning team“.

Eine moderne Managementstruktur setzt eine klare Trennung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten voraus. Der Leistungsbesteller Kanton, mit seinem Controlling, definiert den Leistungsauftrag, begleitet und kontrolliert dessen Umsetzung und greift ein, so dies notwendig werden sollte. Die Leistungserbringerin Bürgergemeinde, mit ihrer Sozialhilfe, setzt den Auftrag auf der Basis von mehrjährigen Leistungsvereinbarungen um. Dieses Modell hat sich, wie die aktuelle Situation beweist, bewährt.

Im vorliegenden Fall der Sozialhilfe ist dabei der unternehmerische Handlungsspielraum bezüglich der Unterstützungsleistungen eng, da diese durch die Richtlinien der SKOS weitgehend vorgegeben werden. Der Schwerpunkt liegt damit in der sorgfältigen und umsichtigen Abwicklung des Auftrages. Die langjährige Erfahrung der Sozialhilfe bei der Bürgergemeinde kommt dabei dem Kanton zu Gute. Mit einer Übernahme der Sozialhilfe der Stadt Basel würde der Kanton alle Funktionen, die des Bestellers, des Controllings, des Erbringers der Leistungen und auch die Rekursinstanz in einer Hand vereinen, was allen Regeln der Corporate Governance widersprechen würde. Die im Ratschlag auf Seite 13 als nachteilig dargelegte Steuerungs- und Führungssituation belegt die Bedeutung klarer Kompetenzabgrenzungen, ohne die es zu ineffizienten Steuerungsmechanismen kommen kann.

#### **4.2.3 Mehrkosten für den Kanton**

Die postulierte Auslagerung der Sozialhilfe Basel ist mit Mehrkosten für den Kanton verbunden. Für Saläraufwendungen fallen jährlich wiederkehrend CHF 0,9 Mio. und für die höheren Pensionskassenaufwendungen jährlich wiederkehrend CHF 0,7 Mio. an. Der jährlich wiederkehrende Zuschuss der Bürgergemeinde aus ihrem Anteil am Ertrag der Christoph Merian Stiftung in der Höhe von CHF 0,5 Mio. entfällt ebenso wie die CHF 0,2 Mio. Nettoertrag aus der Liegenschaft Bernoullistrasse/Schönbeinstrasse, die nicht mehr in die Erfolgsrechnung der Sozialhilfe der Stadt Basel einfließen. Zu diesen CHF 2,3 Mio. Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen pro Jahr kommen noch einmalige Aufwendungen im IT-Bereich dazu, die noch nicht genau beziffert sind, aber gegen CHF 0,5 Mio. ausmachen dürften. Die in diesem Zusammenhang vom Regierungsrat durch eine Integration der Sozialhilfe in die kantonale Verwaltung geltend gemachten angeblichen Synergieeffekte sind unbestimmt und ungewiss.

Das Ansinnen des Kantons, der Bürgergemeinde als Kompensation die Führung der Behindertenheime zu übertragen mit der Begründung, dass damit Aufwandminderungen von

jährlich rund CHF 0,6 Mio. an Lohn- und Pensionskassenkosten erzielt werden, ist zu begrüßen. Allerdings kann diese Begründung folgerichtig nur dazu führen, die Sozialhilfe der Stadt Basel in der Bürgergemeinde zu belassen und ihr gleichzeitig die Behindertenheime zur Führung zu übergeben, wird dadurch doch ein doppelter Spareffekt erzielt.

#### **4.2.4 Schnittstellen zu Dienststellen des Kantons**

Die verschiedenen involvierten Amtsstellen des Kantons und der Sozialhilfe der Stadt Basel arbeiten schon heute eng zusammen und koordinieren ihre Aktivitäten und Schnittstellen bestens. Die elektronischen Systeme ermöglichen Kontakte und abgestimmte Arbeitsabläufe ungeachtet, ob die Sozialhilfe der Stadt Basel bei der Bürgergemeinde oder in der kantonalen Verwaltung integriert ist. Die heutige Struktur, mit der Sozialhilfe bei der Bürgergemeinde, lässt eine Umsetzung des Gesetzes über die Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen (Harmonisierungsgesetz Sozialleistungen/SoHaG) ohne Einschränkungen zu.

#### **4.3 Antrag an den Grossen Rat**

Gestützt auf diese Ausführungen beantragen die unter Ziffer 4.1 genannten Mitglieder der Kommissionsminderheit dem Grossen Rat, auf den Ratschlag des Regierungsrates nicht einzutreten.

Die Kommissionsminderheit hat diesen Minderheitsbericht auf dem Korrespondenzweg verabschiedet und Felix W. Eymann zu ihrem Referenten bestimmt.

Im Namen der Kommissionminderheit



Felix W. Eymann

## 5. Mitbericht der Finanzkommission

### 5.1 Ausgangslage

Der Grosse Rat hat den *Ratschlag 06.1706.01 betreffend Änderung des Sozialhilfegesetzes vom 29. Juni 2000* am 7.11.2007 an die Gesundheits- und Sozialkommission (GSK) überwiesen. Weil das Geschäft neben sozialpolitischen auch finanzielle Fragen aufwirft, hat er gleichzeitig die Finanzkommission um einen Mitbericht gebeten, den diese hiermit vorlegt.

Bereits vor Erscheinen dieses Ratschlags haben die GSK und die Finanzkommissionen im Juni 2007 eine gemeinsame Subkommission mit dem Ziel eingesetzt, dem dramatischen Kostenanstieg der Sozialhilfe in den letzten 20 Jahren im Detail nachzugehen. Die Subkommission legt ihre Erkenntnisse in einem separaten Mitbericht dar (vgl. Kapitel 6).

### 5.2 Vorgehen

Die Finanzkommission hat sich an ihren Sitzungen vom 20.12.2007, 17.1.2008 und 28.2.2008 mit der Änderung des Sozialhilfegesetzes resp. der vom Regierungsrat beabsichtigten Integration der Sozialhilfe in die kantonale Verwaltung auseinandergesetzt. Eine Delegation der Finanzkommission hat überdies an der Präsentation des Ratschlags durch Regierungsrat Ralph Lewin, Vorsteher des Wirtschafts- und Sozialdepartements (WSD), Rolf Schürmann, Leiter der Abteilung Existenzsicherung im WSD, sowie Rolf Maegli, Vorsteher der Sozialhilfe Basel, im Rahmen der Sitzung der GSK vom 19.12.2007 teilgenommen.

Am 5.1.2008 hat die Finanzkommission dem WSD schriftlich verschiedene Zusatzfragen gestellt – besonders zu den Synergien der Integration der Sozialhilfe in die kantonale Verwaltung. Die schriftliche Antwort erhielt sie am 8.1.2008. Am 13.1.2008 erkundigte sie sich zudem bei der Bürgergemeinde nach deren Einschätzung der mittelfristigen Entwicklung der betrieblichen Kosten der Sozialhilfe; mit Schreiben des Bürgerrats vom 19.2.2008 erhielt sie dazu Auskunft.

### 5.3 Erörterungen

#### 5.3.1 Bürgergemeinde vs. Kanton

Die Finanzkommission ist sich einig, dass die Frage nach der künftigen Organisation der Sozialhilfe nicht zu einer Stellvertreterdiskussion über die Existenzberechtigung der Bürgergemeinde der Stadt Basel führen soll. Es wäre weder richtig, die Sozialhilfe bei der Bürgergemeinde zu belassen, damit diese ausgelastet ist, noch sich deshalb für die Integration in die Kantonsverwaltung auszusprechen, weil man grundsätzliche politische Vorbehalte gegenüber der Bürgergemeinde hegt. Vielmehr soll die Sozialhilfe organisatorisch dort angesiedelt werden, wo sie ihre Aufgaben am effizientesten und effektivsten wahrnehmen kann.

Dies ist vor allem deshalb von essenzieller finanzieller Bedeutung, weil die Kosten der Sozialhilfe in den letzten Jahrzehnten stark zugenommen haben (vgl. Kapitel 6: Mitbericht

Subkommission). Die Schnittstelle zwischen dem kantonalen Finanzgeber und der kommunal organisierten Sozialhilfe Basel ist deshalb wichtiger geworden.

Gemäss übereinstimmender Aussage aller Beteiligten kam es an der Schnittstelle zwischen Kanton und Bürgergemeinde jüngst vermehrt zu Unstimmigkeiten. Die Finanzkommission kann deshalb das grundsätzliche Ansinnen nachvollziehen, die im engeren und weiteren Sinn mit der Sozialhilfe betrauten Institutionen besser aufeinander abzustimmen bzw. organisatorisch zusammenzulegen. Dies betrifft neben der Sozialhilfe Basel auf Seiten des Kantons namentlich das Amt für Sozialbeiträge, das Amt für Wirtschaft und Arbeit mit dem Arbeitsintegrationszentrum oder auch die IV-Stelle.

Trotz dieser Probleme lässt sich feststellen, dass die Sozialhilfe ihren Verwaltungsaufwand im Griff hat. Auch vermochte sie jüngst zusammen mit dem Kanton verschiedene Massnahmen zur Stabilisierung der Fallzahlen und damit zur Dämpfung der Kosten einzuleiten.

Ferner bleibt an dieser Stelle anzumerken, dass die angestrebte Harmonisierung der Sozialleistungen (*Ratschlag und Entwurf 07.1592.01 betreffend den Erlass eines Gesetzes über die Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen*) in keinem Zusammenhang mit der angestrebten Integration der Sozialhilfe in den Kanton steht. Es geht bei diesem Projekt vielmehr um die Abstimmung der verschiedenen Leistungen aufeinander – und nicht um die betriebliche Organisation.

### **5.3.2 Mehrkosten vs. Synergien**

Die Integration der Sozialhilfe in die kantonale Verwaltung löst einen Mehraufwand aus, soll dank Synergien aber auch zu Minderkosten führen. Es liegt in der Natur der Sache, dass die anfallenden Kosten einfacher zu prognostizieren sind als die Synergieeffekte.

Die jährlichen Mehrkosten fallen in erster Linie beim Personal an, namentlich bei der teureren Pensionskassenregelung für die (neuen) Kantonsangestellten. Insgesamt würden sich die Personalkosten durch die Integration gemäss Ratschlag des Regierungsrats um CHF 1,6 Mio. pro Jahr erhöhen. Darüber hinaus entfielen der Betrag von CHF 0,7 Mio., den die Bürgergemeinde heute jährlich aus eigenen Mitteln an die Sozialhilfe beiträgt und der dann für andere Aufgaben zur Verfügung stünde.

Gleichzeitig argumentiert der Regierungsrat mit einer finanziellen Entlastung, die sich mit der Integration der Sozialhilfe in die kantonale Verwaltung ergäbe. Die Sozialhilfeleistungen könnten kosteneffizienter erbracht sowie besser und rascher koordiniert werden. Gemäss mündlicher Aussage des Vorstehers des WSD sollen sich die Synergien dank besserer Steuerung und Koordination in einer Grössenordnung von 5% des heutigen Nettoaufwands für die Sozialhilfe bewegen. Dies entspräche CHF 5 bis 10 Mio. pro Jahr.

### **5.3.3 Sozialhilfe vs. andere Aufgaben**

Der Regierungsrat möchte im Gegenzug zur Integration der Sozialhilfe in den Kanton der Bürgergemeinde andere Aufgaben übertragen. Im Zentrum dieser „Kompensationsgeschäfte“ stehen die kantonalen Wohnheime für erwachsene behinderte Personen. Damit käme die Bürgergemeinde nicht nur zu neuen Aufgaben, auch würde der Kanton einmalig CHF 7,0 Mio. (möglich werdender Verzicht auf Investitionen) und jährlich wiederkehrend CHF 0,6 Mio. weniger aufwenden müssen. Sollte die Überführung der Sozialhilfe an den

Kanton aber nicht zustande kommen, würden nach Auffassung des Regierungsrats auch die Aufgabentransfers vom Kanton zur Bürgergemeinde hinfällig.

## 5.4 Schlussfolgerungen

Der Mehrheit der Finanzkommission erschliesst sich die Argumentation des Regierungsrats aus folgenden Gründen nur bedingt:

- Die Sozialhilfe Basel nimmt ihre Aufgaben heute effektiv und effizient sowie anerkanntermassen auf einem hohen Niveau wahr. Die Finanzkommission sieht keinen Grund, eine funktionierende Organisation ohne Not zu ändern. Die Sozialhilfe wird bis zu einem gewissen Grad politisch durch die Bürgergemeinde, vor allem aber durch das Globalbudget und den entsprechenden Leistungsauftrag des Kantons geführt. Dieses Modell hat sich aus Sicht der Finanzkommission nicht nur bewährt, sie erachtet es auch grundsätzlich als sinnvoll. Auch die Tatsache, dass die steigenden Fallzahlen und damit die Kosten der Sozialhilfe dazu geführt haben, dass diese zum mittlerweile grössten Einzelposten des Kantonsbudgets gewachsen sind, macht die Integration derselben in die kantonale Verwaltung nicht per se zwingend.
- Die Mehrkosten einer Integration der Sozialhilfe in den Kanton, die klar bezifferbar sind, erachtet die Finanzkommission als hoch. Gleichzeitig bleiben die angestrebten Synergien in ihren Augen diffus – und zwar nicht nur, weil sich solche immer schwierig beziffern lassen. Vielmehr kommt die Finanzkommission zum Schluss, dass die Koordination einzelner Institutionen immer eine organisatorische Herausforderung darstellt – ob es sich hierbei nun um Dienststellen des Kantons oder Einrichtungen Dritter handelt. Auch ist die Finanzkommission gegenüber dem vom Regierungsrat prognostizierten Synergiepotenzial deshalb skeptisch eingestellt, weil ein solches in aller Regel vorab dort ausgeschöpft werden kann, wo zwei das Gleiche tun. Dies ist in der Sozialhilfe höchstens am Rand der Fall. Auch ist das finanzielle Risiko für den Kanton nicht grösser und nicht kleiner, wenn die operative Verantwortung weiterhin bei der Sozialhilfe Basel liegt.
- Die Finanzkommission begrüsst grundsätzlich das Ansinnen des Regierungsrats, die Koordination in diesem Bereich zu verbessern und namentlich auch entsprechenden Misstimmungen auf den Grund zu gehen. Wenn eine bessere Vernetzung oder gar das Zusammenlegen verschiedener Institutionen im Sozialbereich sinnvoll ist, widersetzt sich die Finanzkommission dem nicht. Es ist für sie allerdings nicht zwingend, dies innerhalb der bzw. in die Kantonsverwaltung anzustreben.
- Was die „Kompensationsgeschäfte“ anbelangt, ist die Finanzkommission klar der Meinung, dass diese von der künftigen Organisation der Sozialhilfe getrennt zu betrachten sind. Diese geplanten Übertragungen haben sachlich nichts mit der Sozialhilfe zu tun. Wenn es finanziell und organisatorisch sinnvoll ist, einzelne vom Kanton wahrgenommene Aufgaben an Dritte auszulagern, dann sollte dies in die Wege geleitet werden bzw. hätte schon lange initiiert werden sollen. Einen politischen „Schacher“ zwischen Kanton und Bürgergemeinde lehnt die Finanzkommission auf jeden Fall ab. Sie erwartet deshalb für den Fall, dass die Integration der Sozialhilfe in den Kanton nicht zustande kommen sollte, einen separaten Ratschlag des Regierungsrats zur Auslagerung der kantonalen Behindertenheime. Schliesslich ist die entsprechende Kostenminderung für den Kanton unbestritten.

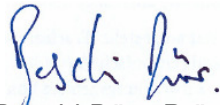


Aufgrund dieser Erwägungen lehnt die Finanzkommission die geplante Integration der Sozialhilfe in die Kantonsverwaltung mehrheitlich ab, erkennt gleichzeitig aber den Bedarf, die Koordination im Bereich der Sozialhilfe zu verbessern. Sie schlägt deshalb vor, auf den Ratschlag einzutreten, diesen indes an den Regierungsrat zurückzuweisen.

### **5.5 Antrag an den Grossen Rat**

Die Finanzkommission hat an ihrer Sitzung vom 28.2.2008 mit 6:2 Stimmen bei einer Enthaltung entschieden, dem Grossen Rat zu beantragen, auf den Ratschlag einzutreten, ihn aber an den Regierungsrat zurückzuweisen. Sie hat diesen Bericht auf dem Zirkularweg verabschiedet und ihren Präsidenten zum Sprecher bestimmt.

Im Namen der Finanzkommission



Baschi Dürr, Präsident

## **6. Mitbericht der gemeinsamen Subkommission „Sozialkosten“ von Finanzkommission und Gesundheits- und Sozialkommission**

### **6.1 Mitglieder und Sitzungen**

Die Gesundheits- und Sozialkommission (GSK) hat am 23.5.2007 Beatrice Alder Finzen, Philippe Macherel und Heiner Vischer, die Finanzkommission am 7.6.2007 Susanna Banderet-Richner, Baschi Dürr und Sebastian Frehner sowie am 1.11.2007 Annemarie von Bidder zu Mitgliedern einer gemeinsamen Subkommission Sozialkosten gewählt. Das Präsidium der Subkommission übernahm Baschi Dürr. Sebastian Frehner trat mit dem Ausscheiden aus der Finanzkommission per 16.1.2008 aus der Subkommission aus. Die Subkommission tagte am 20.8.2007, 17.9.2007, 29.10.2007, 15.1.2008 sowie am 3.3.2008 und löste sich mit der Verabschiedung dieses Mitberichts auf dem Korrespondenzweg auf.

### **6.2 Aufgabenstellung und Vorgehen**

Die Subkommission geht auf eine Anregung aus der Finanzkommission zurück. Sie hat sich zum Ziel gesetzt, den in den letzten Jahren stark gestiegenen Sozialhilfekosten detaillierter auf den Grund zu gehen, als dies die Finanzkommission im Rahmen ihrer Berichterstattung zu Budget und Rechnung des Kantons zu tun vermag. Sie liess sich hierzu durch Regierungsrat Ralph Lewin, Vorsteher des Wirtschafts- und Sozialdepartements, und Rolf Mägli, Vorsteher der Sozialhilfe Basel, im Detail dokumentieren. Überdies befragte sie Jean-Louis Wanner, Datenschutzbeauftragter des Kantons Basel-Stadt, sowie Carlo Knöpfel, Geschäftsleitungsmitglied von Caritas Schweiz und einer der führenden Armutsforscher in der Schweiz. Die Finanzkommission dankt allen Beteiligten für ihre wertvollen Beiträge.

Die Subkommission hat am 29.10.2007 beschlossen, ihre Erkenntnisse im Rahmen der parlamentarischen Berichterstattung zum *Ratschlag 06.1706.01 betreffend Änderung des Sozialhilfegesetzes vom 29.6.2000* zu veröffentlichen. Zur vom Regierungsrat angestrebten Integration der Sozialhilfe Basel in die kantonale Verwaltung nimmt die Subkommission nicht separat Stellung, sondern verweist auf die Berichte der GSK (Kapitel 1 bis 4) und den Mitbericht der Finanzkommission (Kapitel 5).

### **6.3 Erkenntnisse der Subkommission**

#### **6.3.1 Entwicklung der letzten Jahre**

##### **Kosten**

Gesamthaft summieren sich die wichtigsten Sozialkosten für den Kanton Basel-Stadt auf netto rund CHF 0,5 Mrd. pro Jahr (vgl. Tabelle 1). Mit rund CHF 150 Mio. (Budget 2007: CHF 156,0 Mio.; Budget 2008: CHF 147,4 Mio.) bildet dabei der Nettoaufwand für die Sozialhilfe die grösste Position – gefolgt von den bundesrechtlich weitestgehend vorgegebenen Ergänzungsleistungen zur AHV/IV.

**Tabelle 1: Sozialkosten netto**

In Mio. CHF	Budget 08	Budget 07	Rechnung 06	Abweichung zu Budget 07	Abweichung zu Rechnung 06
Prämienverbilligung	58,2	59,2	51,5	-1,6%	13,0%
Ergänzungsleistungen <sup>1</sup>	144,0	141,7	141,5	1,6%	1,7%
Beihilfen <sup>2</sup>	8,0	30,2	29,5	-73,5%	-72,8%
Risikobeiträge Krankenkassen	16,1	18,4	23,0	-12,5%	-30,0%
Sozialhilfe zu Lasten des Kantons <sup>3</sup>	147,4	156,0	146,5	-5,5%	0,6%
Beitrag an eidg. AHV/IV <sup>2</sup>	0,0	128,0	127,0	-100,0%	-100,0%
Beitrag an ALV (Bund)	4,3	4,4	4,3	-2,3%	0,0%
Beitrag an Fonds zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit	7,0	7,0	7,0	0,0%	0,0%
Stationäre Jugendhilfe	36,6	36,6	36,0	0,0%	1,5%
Behindertenbereich (NFA) <sup>2</sup>	56,8	0,0	0,0	100,0%	100,0%
<b>Total</b>	<b>478,4</b>	<b>581,4</b>	<b>566,3</b>	<b>-17,7%</b>	<b>-15,5%</b>

<sup>1</sup> Inklusive Heim- und Spitalbereich

<sup>2</sup> Änderungen per 2008 wegen der Neugestaltung Finanzausgleich und Aufgabenteilung Bund/Kantone (NFA)

<sup>3</sup> Inklusive stationäre Drogentherapien

Quelle: Budget 2008 des Kantons Basel-Stadt

Damit zählt die Sozialhilfe nicht nur zu den höchsten Ausgaben – etwa halb so viel wie die obligatorischen Schulen oder rund doppelt so viel wie die Kantonspolizei –, sondern auch zu den in den letzten Jahren am stärksten gewachsenen Aufwandspositionen in der Staatsrechnung. Im 20-Jahre-Vergleich vervielfachten sich die Kosten der Sozialhilfe um den Faktor 16, im 10-Jahre-Vergleich um den Faktor 3,5 (vgl. Tabelle 2).

**Tabelle 2: Sozialhilfe der Stadt Basel**

Mio. CHF, ohne Asyl	1985	1990	1995	2000	2005	2006
Aufwand	46,7	49,7	103,6	173,6	223,2	221,5
./. Ertrag	34,3	27,2	49,1	68,7	82,7	79,2
Aufwandüberschuss	12,4	22,5	54,5	104,8	140,5	142,3
./. Jugendfürsorge Nettoaufwand <sup>1</sup>	3,5	7,1	12,5	23,6		
./. Altersheim Bruderholz <sup>2</sup>	0,1	0,6				
Rückerstattung Drogentherapien <sup>3</sup>						5,8
Aufwandüberschuss ohne JF/BH, mit DT	8,8	14,9	42,0	81,3	140,5	148,1
Veränderung absolut		6,1	27,1	39,3	59,2	7,6

<sup>1</sup> Im Jahr 2001 wurde die stationäre Jugendfürsorge in das Budget des Erziehungsdepartements transferiert. Das Fürsorgeabkommen mit Deutschland wurde im Jahre 2006 durch Deutschland gekündigt. Das hat zur Auswirkung, dass ab 2007 rund CHF 1,5 Mio. weniger Rückerstattungen eingehen werden.

<sup>2</sup> Im Jahr 1992 wurde das Altersheim Bruderholz in das Budget der Bürgergemeinde der Stadt Basel (Bürgerspital) transferiert.

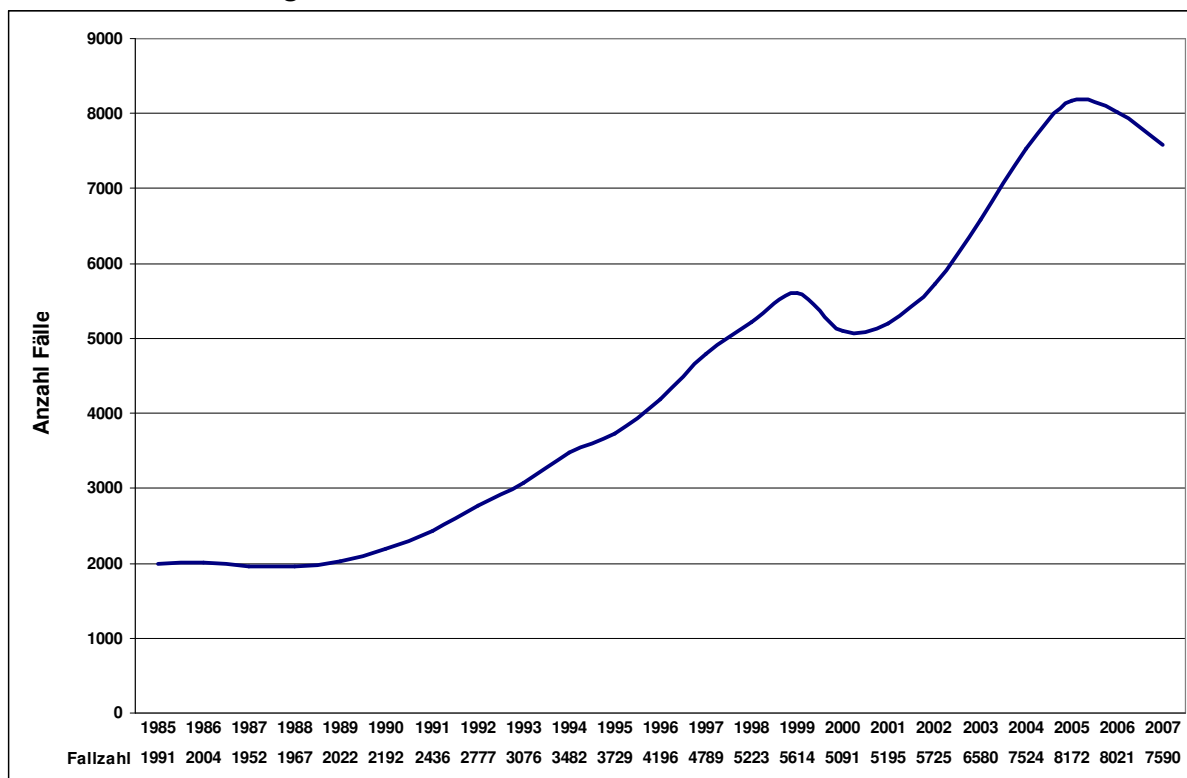
<sup>3</sup> Im Jahr 2006 wurde der Aufwand für Drogentherapien ins Gesundheitsdepartement transferiert. Ab 2006 ist bei den in der Rechnung ausgewiesenen Erträgen zusätzlich die Erstattung der Drogentherapiekosten aufgeführt.

Quelle: Verwaltungs- und Jahresberichte der Sozialhilfe Basel

In jüngster Zeit ist der Aufwand für die Sozialhilfe allerdings zurückgegangen. Was sich mit der leichten Reduktion vom Budget 2007 zum Budget 2008 angedeutet hatte, fand nun auch Niederschlag in der Rechnung: 2007 verursachte die Sozialhilfe Basel Nettokosten von CHF 133,7 Mio. – und fiel damit zum ersten Mal seit der Neuberechnung 2001 tiefer als im jeweiligen Vorjahr aus.

### Fallzahlen

Der enorme Anstieg der Sozialhilfekosten in den letzten 20 Jahren ist ausschliesslich auf die Zunahme der Fallzahlen zurückzuführen (vgl. Grafik 1) – und nicht etwa auf eine Erhöhung der Unterstützungsbeiträge. Bezogen auf die individuelle Leistung blieb die Unterstützung seit den 1980er Jahren real in etwa auf dem gleichen Niveau. Bereits im Jahr 2003 hat Basel-Stadt als Pilotkanton ein Anreizsystem eingeführt, das eine Senkung der bisher automatisch ausgerichteten Grundzahlungen zur Folge hatte, insbesondere für junge Erwachsene. Im April 2005 hat die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) dieses System übernommen. Dem gegenüber stand der Ausbau der so genannten Integrationszulagen. Diese haben zum Ziel, Bemühungen von sozialhilfeabhängigen Personen um berufliche Integration, etwa eine Weiterbildung, materiell zu belohnen, sowie soziales und familiäres Engagement zu entschädigen.

**Grafik 1: Entwicklung der Fallzahlen bei der Sozialhilfe Basel**

Quelle: Sozialhilfe Basel

Der vor allem seit den 1990er Jahren zu beobachtende Anstieg der Sozialhilfezahlen scheint sich jüngst auf hohem Niveau zu verflachen. Seit April 2006 verzeichnet die Sozialhilfe sogar eine rückläufige Tendenz. So ging etwa die Anzahl der unterstützten jungen Erwachsenen (18 bis 25 Jahre) – eine Kategorie, die zuvor deutlich gestiegen war – von über 2000 Fällen im Jahr 2005 auf unter 1000 im Jahr 2007 zurück.

Bei den Unterstützungsgründen hat die Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren deutlich zugenommen und erreicht heute einen Anteil von rund 50%. Entsprechend ist die Entspannung der letzten Monate vor allem auf eine Abnahme der deswegen nachgefragten Sozialhilfe zurückzuführen. Die weiteren Gründe (ungenügendes Einkommen, Allein-erziehende, gesundheitliche Gründe et al.) waren in den letzten Jahren praktisch konstant.

### Vergleichende Kennzahlen

Ein Vergleich zwischen den drei grössten Deutschschweizer Städten zeigt verschiedene Unterschiede (vgl. Tabelle 3). So ist die Sozialhilfequote in der Stadt Basel deutlich höher als in Zürich und Bern. Dies hat zur Folge, dass der Kanton Basel-Stadt schweizweit die höchste Quote erreicht – vor den Westschweizer Kantonen Neuenburg, Waadt und Genf. Die Basel-städtische Quote ist rund doppelt so hoch wie die gesamtschweizerische.

**Tabelle 3: Sozialhilfe Basel im Städtevergleich (Jahr 2006)**

	Stadt Basel <sup>1</sup>	Stadt Zürich	Stadt Bern
Fallzahlen <sup>2</sup> Sozialhilfe (kumuliert)	8'021	13'597	4'167
Sozialhilfequote	7,8%	6,4%	5,3%
Unterstützungsaufwand/Fall	CHF 10'868	CHF 14'268	CHF 11'449
Jährliche Kosten (Personal und Infrastruktur) / Fall	2'300	n.a.	2'472

<sup>1</sup> Ohne Riehen und Bettingen<sup>2</sup> Personen/Fall je nach Stadt unterschiedlich (1,5 bis 2,0 Personen pro Fall)

Quelle: Wirtschafts- und Sozialdepartement

Der finanzielle Aufwand pro Fall in Basel liegt deutlich tiefer als in Zürich. Dies wird zwar dadurch etwas relativiert, dass in Zürich pro Fall mehr Personen unterstützt werden als in Basel, allerdings sind auch die Pro-Kopf-Auszahlungen in Basel tiefer. Selbst beim verfügbaren Einkommen liegen die von der Sozialhilfe abhängigen Personen in Basel deutlich unter dem Zürcher sowie dem schweizerischen Mittelwert, wie die Studie „Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz“ der SKOS aus dem Jahr 2007 zeigt. Dieses Ergebnis untermauert die Tatsache, dass in Basel-Stadt *mehr Personen* Sozialhilfe, und nicht Personen *mehr von der Sozialhilfe* erhalten.

### 6.3.2 Gründe für Zunahme

Den deutlichen Anstieg der Sozialhilfekosten seit den 1980er Jahren führen die Fachleute auf verschiedene Faktoren zurück.

#### Allgemeine Gründe

- Wirtschaftliche Gründe: Die Schweizer Wirtschaft hat sich stark gewandelt. Arbeitslosigkeit ist heute auch in der Schweiz zu einer Konstanten geworden. Zwar liegt die Arbeitslosenrate in der Schweiz mit 2% bis 5% in den letzten 15 Jahren immer noch markant tiefer als in den meisten europäischen Ländern – im Vergleich mit den Jahrzehnten zuvor stellt dies aber eine massive Zunahme dar. Gleichzeitig hat sich die Arbeitswelt weiter in Richtung Dienstleistungs- und Wissenssektor entwickelt. Entsprechend sind die beruflichen Anforderungen deutlich gestiegen.

Schlecht und nicht qualifizierte Arbeitskräfte bekunden in diesem Umfeld aus zwei Gründen grosse Mühe. Sie haben ein beträchtliches Risiko, erstens gar keine Stelle zu finden bzw. eine solche zu verlieren (Arbeitslosigkeit) oder zweitens höchstens eine ungenügend entlohnte Arbeit annehmen zu können (Working Poor). Letzteres ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die tiefsten Löhne eine reale bis sogar nominale Stagnation erfahren haben. Ferner nahm auch der Anteil des verfügbaren am gesamten Einkommen ab, nicht zuletzt wegen gestiegener Fixkosten wie der Mieten oder der Krankenkassenprämien. Schliesslich trifft diese Personen auch die „Verakademisierung“ der Berufswelt. Selbst wer eine bestimmte Arbeit kraft seiner Fähigkeiten ausüben könnte, erhält die Stelle wegen des fehlenden Nachweises der formellen Ausbildung nicht.

- Gesellschaftliche Gründe: Auch die so genannte Individualisierung der Biografien hat den Trend zu mehr Sozialhilfe verstärkt. Die gemeinschaftliche und nachbarschaftliche, ja die innerfamiliäre Solidarität hat abgenommen, die entsprechenden Bindungen haben sich

relativiert. Ferner zeitigt das neue Rollenverständnis der Geschlechter verschiedene Konsequenzen. Zum einen stiegen das Bildungsniveau und die Erwerbsquote der Frauen. Zum anderen erhöhte sich auch die Scheidungsrate, was zahlreiche Personen in die Sozialhilfe führt.

- Migrationspolitische Gründe: Bis in die 1980er Jahre steuerte die Schweiz die Arbeitslosen- und damit bedingt auch die Sozialhilfequote zum Teil über ihre Migrationspolitik. Nach einem Einbruch in den wirtschaftlich schwierigen 1970er Jahren nahm die Einwanderung vor allem in den 1990er Jahren aus wirtschaftlichen und politischen Gründen wieder zu. Spätestens mit dem Inkrafttreten der bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der EU per 1.6.2002 und dem damit verbundenen Ende des Saisonierstatuts liessen sich diese sozialpolitische Probleme nicht mehr „exportieren“. Mit der nicht auf die Qualifikation der Immigranten abgestimmten Einwanderungspolitik zum einen und dem wirtschaftlichen Strukturwandel zum anderen entstand unter den in der Schweiz lebenden Ausländern eine überproportional hohe Sozialhilfequote. Rund 50% der in Basel-Stadt unterstützten Personen haben keinen Schweizer Pass.
- Politische Gründe: Wegen der starken Zunahme der Fallzahlen unter Reformdruck geraten, haben die nationalen Sozialversicherungen den Zugang zu ihren Leistungen erschwert. Besonders die jüngst deutliche Verschärfung der Praxis bei der Gewährung einer Invalidenrente schlägt auf die Sozialhilfe als das nachgelagerte letzte Sozialwerk durch. Dies führt dazu, dass die Sozialhilfe immer häufiger nicht mehr als vorübergehende Überbrückung dient, sondern zu einer dauerhaften Hilfe zahlreicher Haushalte wird. Das wiederum hat ein gewisses Masse-Phänomen zur Folge. Immer mehr werden die Institutionen des Sozialstaats, und damit auch die Sozialhilfe, zu einer „Option der Berufskarriere“. Auch steigt mit zunehmender Fallzahl und abnehmender Stigmatisierung der Sozialhilfe die Gefahr von Missbräuchen. Ebenfalls damit zusammen hängt der Trend von Sozialhilfeempfängern, in die Städte zu ziehen. Dort ist denn auch ein überproportional hoher Anteil neu Zugezogener in der Sozialhilfe festzustellen. Dies trifft auch auf Basel zu, wenn auch in geringerem Ausmass als in anderen Städten.

### **Spezielle Gründe in Basel**

Die meisten der obgenannten Gründe akzentuieren sich im städtischen Umfeld besonders stark. Die Sozialhilfequote folgt denn auch weitgehend der Grösse einer Stadt. Dass Basel dennoch eine um rund einen Fünftel höhere Quote als das wesentlich grössere Zürich aufweist, kann unter anderem mit folgenden Faktoren erklärt werden:

- Wohnungsstruktur: Die Anzahl der Ein- und Zweizimmerwohnungen steht tendenziell in einer statistisch positiven Relation zur Sozialhilfequote. Günstiger Wohnraum macht einen Ort „attraktiv“ für Sozialhilfeempfänger. Mit der Wohnungsstruktur zusammenhängen dürfte weiter der in Basel leicht überdurchschnittliche Anteil von Einpersonnen-Haushalten, der ebenfalls in einem positiven Zusammenhang zur Sozialhilfequote steht.
- Ausländeranteil: Die statistische Korrelation zwischen der Ausländer- und der Sozialhilfequote ist hoch. Von den im Städtevergleich teilnehmenden Orten hat Basel den höchsten Ausländeranteil.
- Kantonale Sozialtransfer: Gemäss Carlo Knöpfel von Caritas Schweiz sind die den Sozialversicherungen nach- und der Sozialhilfe vorgelagerten kantonalen Sozialtransfers

in Basel tiefer als in anderen Städten. Auch dies dürfte die hohe Basler Sozialhilfequote erklären bzw. die Höhe der Gesamtsozialquote relativieren. Gleichzeitig sind die Kosten für die Krankenversicherung in Basel signifikant höher als in anderen Städten.

### 6.3.3 Einschätzung und Ausblick

Der genaue Einfluss der verschiedenen Gründe für die unterschiedlich hohen Sozialhilfequoten in einzelnen Städten resp. Gemeinden ist schwierig zu ermitteln. Weitgehend unbestritten sind aber die kaum steuerbaren Megatrends, die im Generellen die Fallzahlen und damit die Kosten der Sozialhilfe deutlich steigern liessen. Zwar dürfte das neue Ausländerrecht, das die berufliche Qualifikation der Immigranten verstärkt ins Zentrum stellt, die hohe Sozialhilfequote unter den Ausländern mittelfristig reduzieren. Indes gehen der wirtschaftliche Strukturwandel und der gesellschaftliche Wertewandel weiter. So ist kaum anzunehmen, dass sich die gesunkene Bereitschaft, potenzielle Sozialhilfefälle in den eigenen betrieblichen und gemeinschaftlichen Strukturen aufzufangen, in absehbarer Zeit verbessern wird.

Gleichzeitig stehen den steigenden Sozialhilfequoten deutlich höhere Unternehmensgewinne und ein generell gestiegenes Lohnniveau gegenüber. Dies wiederum führt zu höheren Steuereinnahmen, die gemeinschaftliche weicht gleichsam einer gesetzlichen Solidarität. Es bleibt deshalb offen, ob sich die Transferzahlungen innerhalb der Gesellschaft in den letzten Jahrzehnten gesamthaft erhöht haben. Sie laufen aber auf jeden Fall vermehrt über die staatlichen Kanäle.

Das Wirtschafts- und Sozialdepartement prognostiziert denn auch trotz der jüngst leicht zurückgehenden Fallzahlen mittelfristig eine erneute Verteuerung des Sozialbereichs. Gleichwohl darf die steigende Sozialhilfequote nicht einfach als exogen akzeptiert werden. Entsprechend hat der Kanton Basel-Stadt verschiedene Massnahmen eingeleitet:

- Die hohe Relation von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe ist zwar in erster Linie strukturell, bedingt aber auch konjunkturell begründet. Dies zeigt die jüngste Entspannung, die allerdings nur beschränkt und erst am Ende einer Hochkonjunkturphase eingesetzt hat. In diesem Sinne tragen alle Bestrebungen, Basel als attraktiven Wirtschaftsstandort zu fördern, grundsätzlich dazu bei, die Sozialhilfequote zu senken oder zumindest nicht weiter bzw. nicht schneller steigen zu lassen.
- Gleiches lässt sich auch für die Bildungspolitik sagen. Nur wenn das Potenzial aller Einwohner ausgeschöpft wird, lässt sich die „unnötige“ Sozialhilfe jener vermeiden, die trotz Begabung, aber mangels Ausbildung keine Arbeitsstelle finden.
- Ferner vermögen gezielte Massnahmen der Sozialhilfe Basel ihren Klienten Wege in die Selbständigkeit aufzuzeigen. In den letzten Jahren hat die Sozialhilfe zahlreiche Initiativen gestartet, die zwar zumeist noch Pilotcharakter aufweisen, sich aber bereits zu bewähren scheinen:
  - Sämtliche arbeitsfähigen Personen werden nach der Anmeldung zum Sozialhilfebezug durch die Sozialhilfe umgehend zur Abklärung in das Arbeitsintegrationszentrum (AIZ) verwiesen, wo eine Vermittlung in geeignete Massnahmen angestrebt wird. Das Zentrum ist seit 1.7.2007 im Betrieb.

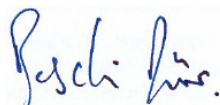


- Das Gegenleistungsmodell bezweckt, von jungen Erwachsenen, die Sozialhilfe beziehen, eine Gegenleistung in Form von Arbeit oder dem Besuch einer Weiterbildung zu verlangen.
- Die Teillohnarbeit ist ein Pilotprojekt, das zusammen mit den Arbeitgeberorganisationen durchgeführt wird. Es soll einfache Beschäftigungsmöglichkeiten für Sozialhilfeempfänger schaffen.
- Das Pilotprojekt Stadthelfer ermöglicht es motivierten, aber nicht mehr in den Arbeitsmarkt integrierbaren Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe, Freiwilligenarbeit zu leisten.
- Schliesslich hat die Sozialhilfe die Missbrauchsbekämpfung verstärkt und seit Oktober 2005 über 300 Hausbesuche durchgeführt.

Diese Massnahmen bedingen genügend und genügend geschultes Personal bei der Sozialhilfe. Der Personalbestand der Sozialhilfe Basel hat im Jahr 2007 mit rund 180 Personen einen Stand erreicht, der eine effektive Fallbearbeitung möglich macht. Das Verhältnis von Mitarbeitenden zu Anzahl Fällen konnte auf unter 50 Fälle pro Stelle (bezogen auf das ganze Personal) gesenkt werden.

Die Subkommission hat diesen Bericht auf dem Korrespondenzweg verabschiedet und ihren Präsidenten zum Sprecher bestimmt.

Im Namen der Subkommission Sozialkosten



Baschi Dürr, Präsident

## **Grossratsbeschluss**

### **Änderung des Sozialhilfegesetzes**

(vom xx.yy.2008)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsicht in den Ratschlag 06.1706.01 des Regierungsrates, in den Bericht 06.1706.02 der Gesundheits- und Sozialkommission sowie die Mitberichte der Finanzkommission und der Subkommission „Sozialkosten“ von Finanzkommission und Gesundheits- und Sozialkommission, beschliesst:

I.

Das Sozialhilfegesetz vom 26. Juni 2000 wird wie folgt geändert:

§25 wird aufgehoben

II.

Diese Änderung ist zu publizieren. Sie unterliegt dem Referendum und wird wirksam auf den 31. Dezember 2008.