



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

06.5189.02

WSD/P065189
Basel, 3. September 2008

Regierungsratsbeschluss
vom 2. September 2008

Anzug Christophe Haller und Konsorten betreffend Gegenleistung von jungen Sozialhilfebezüger/innen

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 20. September 2006 den nachstehenden Anzug Christophe Haller und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

Gemäss Jahresbericht 2004 der Sozialhilfe der Stadt Basel bezogen im Jahr 2004 gegen 2000 Personen zwischen 18 und 25 Jahren Leistungen der Sozialhilfe. Für 2005 dürfte diese Zahl leider kaum geringer ausfallen. Bei rund einem Drittel dieser Personen handelt es sich um Lehrlinge und Studenten, die einen Zustupf an ihre Lebenshaltungskosten erhalten. Ein weiteres Drittel ist in Integrations-Tagesstrukturmassnahmen à la job factory oder dem Projekt „stop and go“ beschäftigt. Die restlichen rund 600 jungen Sozialhilfebezüger/innen erhalten Unterstützung, ohne eine Gegenleistung erbringen zu müssen. Diese Personen haben keine Tagesstruktur und es besteht eine akute Gefahr der Chronifizierung von Sozialhilfebezug und daraus folgend der Perspektivlosigkeit.

Um dieser Perspektivlosigkeit entgegenzuwirken bitten die Anzugsteller/innen den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten, wie das Gegenleistungsprinzip bei allen jungen erwachsenen Sozialhilfebezüger/innen eingeführt werden könnte. Wobei die Gegenleistung entsprechend den jeweiligen Möglichkeiten der betroffenen Person auszugestalten wäre.

Christophe Haller, Baschi Dürr, Christine Locher-Hoch, Emmanuel Ullmann,
Markus G. Ritter, Gianni Nanni, Bruno Mazzotti, Peter Malama, Felix Meier,
Helmut Hersberger, Rolf Stürm, Daniel Stoltz, Ernst Mutschler“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Generelle Bemerkungen

Wie der Anzugsteller zu Recht festgehalten hat, wurden in den Jahren 2003 – 2006 für die jungen Erwachsenen besorgniserregende Entwicklungen bei den Fallzahlen in der Sozialhilfe beobachtet. Ein Trend der Zunahme war bei allen Altersgruppen festzustellen, er war jedoch in der fraglichen Alterskohorte der 18-25 Jährigen besonders ausgeprägt und hat sich auch bei der Arbeitslosenquote junger Menschen in der Arbeitslosenversicherung vergleichbar manifestiert.

Jugendliche und junge Erwachsene waren in der fraglichen Periode und sind bis heute von der Arbeitslosigkeit überdurchschnittlich betroffen. Heute ist Arbeitslosigkeit für viele Jugendliche ein „normaler“ Teil der Lebenssituation und der Biographie geworden.

Bei einer wachsenden Gruppe von jungen Menschen gelingen die Übergänge von der Schule in die Ausbildung und anschliessend von der Ausbildung in den Arbeitsmarkt nicht mehr ohne Schwierigkeiten. Es kommt vermehrt zu Unterbrüchen, Warteschlaufen und Umwegen auf dem Weg in die Arbeitswelt und viele junge Menschen beenden diesen Weg, ohne eine Ausbildung abgeschlossen zu haben. Im schlimmsten Fall landen sie in einer lang dauernden Bedürftigkeit, wie sie vom Anzugsteller richtigerweise beschrieben wurde.

Die Fachdiskussion, wie auch die Praxiserfahrung der Sozialhilfe gehen nicht einfach vom persönlichen Versagen der Betroffenen aus. Vielmehr haben sich die objektiven Rahmenbedingungen des Übergangs in die Erwachsenen- und Arbeitswelt in den letzten Jahren stark verändert. Die Schwierigkeiten von jungen Menschen beim Übergang von der Schule in die Arbeitswelt beruhen im Wesentlichen auf den nachstehenden, sich in ihrer Wirkung kumulierenden Ursachen:

Soziale Benachteiligung: Familiäre Umfeldfaktoren – also der sozioökonomische Status der Familie, die Bildungsnahe oder –ferne, die ethnisch-kulturelle Herkunft und daraus folgende Konflikte, der Erziehungsstil und die zu Hause gesprochene Sprache – bestimmen den Bildungs- und Ausbildungserfolg der Kinder und Jugendlichen massgeblich. Im Kanton Basel-Stadt ist der Anteil jener Jugendlichen, die beim Füllen ihres Bildungsrucksacks und bei der Lehrstellensuche wenig Unterstützung durch ihre Eltern erfahren, sehr hoch. Gerade die PISA-Studie hat gezeigt, wie sehr die schulischen Leistungen vom sozioökonomischen Status des Elternhauses abhängen. Die Studie belegt aber auch, dass in der Schweiz Kinder und Jugendliche aus immigrierten Familien deutlich schlechtere Leistungen als solche aus einheimischen Familien erzielen.

Qualifizierungsdruck der Arbeitswelt und Verknappung des Arbeitsplatzangebotes: Die Arbeitswelt, in hohem Masse auch jene des Kantons Basel-Stadt mit seinem grossen Bedarf an sehr gut qualifizierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, und in der Folge auch die Berufsausbildungen stellen immer höhere Ansprüche an die Qualifikation der Schulabgänger/innen. Gleichzeitig haben Produktivitätswachstum und Strukturwandel zu einer Verknappung von Einstiegs- und Lehrberufen geführt. Vom resultierenden Qualifizierungsdruck besonders betroffen sind wiederum Jugendliche aus bildungsfernen Familien mit schlechten Schulleistungen und Defiziten in der Lokalsprache Deutsch. Sie haben immer mehr Mühe, einen Arbeits- oder Ausbildungsplatz zu finden, denn die Zahl der Lehrstellen und Arbeitsplätze mit niedrigen Ansprüchen geht zurück. In der Schule ist ein grosses Leistungsgefälle ersichtlich. Die Schere zwischen gut qualifizierten, an Bildung partizipierenden Jugendlichen und Bildungsversagern ist grösser geworden.

Berufswahlreife: Reife- und Entwicklungsprozesse junger Menschen haben sich in den letzten Jahren verändert: Während sich heute schon 14-jährige Jugendliche „erwachsenengerecht“ als Konsumentinnen und Konsumenten von Gütern, Freizeitangeboten und Medien verhalten, verläuft die Entwicklung zur Berufswahlreife verzögert. Die Schule kann den Berufswahlreifeprozess nur bedingt beschleunigen und forcieren.

Unrealistische Erwartungen: Namentlich in städtischen Agglomerationen ist der Trend, über die obligatorische Schulzeit hinaus eine allgemein bildende Schule zu besuchen, ungebrochen. Wenn sie das Ziel der höheren Allgemeinbildung nicht erreichen können, streben viele Jugendliche "wenigstens" eine besonders anspruchsvolle Lehre an und hoffen, sich über ein 10. oder gar 11. Schuljahr dafür qualifizieren zu können. Wenn sie dann erkennen, dass es schwierig ist, die Lehre oder den Job zu finden, der ihnen eigentlich vor schwiebt, finden sie keine angepasste Problemlösungsstrategie.

Fazit: Untersuchungen über erwerbslose junge Erwachsene, die bereits in der Sozialhilfe gelandet sind, haben gezeigt, dass die oben genannten Ursachen für Schul- resp. Bildungsversagen in den Biographien dieser Betroffenen in verdichteter Form zu finden sind: Die schwierige Situation der jungen Menschen in der Sozialhilfe ist Ausdruck von mehreren, sich oftmals überlagernder Problemfelder. Es sind oft nicht nur finanzielle Probleme, welche die jungen Menschen zur Sozialhilfe führen. Der Sozialhilfeeintritt selbst ist nicht selten an mehrere andere Ereignisse, wie Arbeitslosigkeit, Betreibung, Lehrabbruch, Rauswurf aus dem Elternhaus, Trennung vom Partner oder physische und psychische Gebrechen gekoppelt. Er ist dann Resultat einer längeren biographischen Entwicklung.

Dies ist der grosse Referenzrahmen, an dem sich alle Interventionen der Sozialhilfe - zu der auch ein Gegenleistungsmodell gehört - messen lassen muss.

2. Das Gegenleistungsmodell der Sozialhilfe

Wie bereits in der Beantwortung des Anzugs Martina Saner und Konsorten betreffend Reduktion der Sozialhilfeabhängigkeit von jungen Erwachsenen am 20. Februar 2008 dem Grossen Rat näher dargelegt, hat die Verwaltung im Jahre 2006 im Auftrag des Regierungsrates eine systematische Behandlung des Phänomens der Jugendarbeitslosigkeit an die Hand genommen. Neben vielen anderen Massnahmen findet sich heute auch ein Gegenleistungsmodell für kooperationsunwillige junge Erwachsene in der Sozialhilfe. Die Entwicklung eines entsprechenden Konzeptes war der Sozialhilfe vom Regierungsrat Anfang 2006 explizit in Auftrag gegeben worden. Ein Pilotprojekt wurde in der Folge am 1. Oktober 2006 gestartet. Die Fachhochschule Nordwestschweiz evaluiert die Ergebnisse mit einer Begleitstudie.

2.1 Aktivierung als Ziel

Die Sozialhilfe konzipierte das Gegenleistungsmodell entsprechend der Ausgangslage in einem grösseren Wirkungszusammenhang. Im Vordergrund steht für die Sozialhilfe auch bei dieser Fragestellung der Kernauftrag der Aktivierung ihrer Klientinnen und Klienten. Ein Gegenleistungsmodell ist unter dieser Optik nur als ein Mosaikstein in einem umfassenderen Prozess zu verstehen: Junge Erwachsene - durch ihre Biographie und durch fehlende Unterstützung von Umfeld und Familie in eine perspektivenlose Situation geraten - sind langfristig auf eine wirtschaftlich selbständige Lebensbasis zu führen. Dieses Ziel kann oft nicht über eine direkte Vermittlung in den regulären Arbeitsmarkt erfolgen. Es sind mehrere Zwischenschritte notwendig.

Das Basler Gegenleistungsmodell gliedert sich demnach in mehrere Einzelaspekte:

- In der ersten Phase werden mit einem dem Gegenleistungsmodell vorgelagerten Triagesystem alle jungen Erwachsenen systematisch erfasst. Zu diesem Zweck wurde in der Sozialhilfe Basel im Rahmen einer umfassenden Personalaufstockung ein spezielles Fachteam „junge Erwachsene“ gebildet. Dieses Team betreut nun seit 2007 sowohl die neuen Zugänge, wie auch die schon seit längerem von der Sozialhilfe unterstützten jungen Menschen. Mit Blick auf die oben dargelegten Gründe für die Sozialhilfeabhängigkeit werden die Betroffenen von den Fallführenden auf adäquate, „aktivierende“ nächste Schritte abgeklärt. Es resultieren dann Zuweisungen zu geeigneten Massnahmen, welche die berufliche und/oder soziale Integration der jungen Menschen unterstützen. Diese Massnahmen können aus Beschäftigung, Coaching oder beruflicher und sprachlicher Qualifikation bestehen. Oft sind aber auch medizinische Massnahmen und/oder eine weitergehende fachliche Beratung angezeigt, die eine physische und/oder psychische Schwierigkeit angehen, die einer positiven Dynamisierung der Situation entgegenstehen.
- Erst dieser ersten Aktivierungsphase nachgelagert, kommt das eigentliche Gegenleistungsmodell zum Tragen. Es betrifft nur noch einen kleinen Teil der Klientinnen und Klienten, die jede Mitwirkung im oben genannten Sinne verweigern und bei denen keine objektiven Gründe für diese Verweigerung vorliegen. In diesem Fall wird die Person dem Gegenleistungsmodell zugewiesen. Hier erhalten die Klienten oder Klientinnen dann einen Einsatzplatz zugewiesen. Dort müssen sie während genau vorgeschriebenen Zeiten bestimmte Tätigkeiten unter Aufsicht erledigen. Dabei wird die Leistungsfähigkeit der betroffenen Person in Betracht gezogen. Wenn die angemahnte Präsenzzeit nicht erbracht wird, dann wird die fehlbare Person bis hin zur Einstellung aller Leistungen sanktioniert. Im Vordergrund steht das Ziel, dass man mit dieser Massnahme Dynamik in eine blockierte Situation bringen möchte. Oft ist die Kooperationsverweigerung Ausdruck einer verfahrenen Situation, aus welcher der junge Mensch selbst keinen konstruktiven Ausweg mehr findet. In diesem Sinne ist die eigentliche Gegenleistung ebenfalls als Aktivierungsphase zu verstehen. Ausgenommen sind dabei natürlich jene Menschen, die sich bereits in Ausbildung befinden, die eine gesundheitliche Problematik aufweisen oder die an die Betreuungsaufgabe eines oder mehrer kleiner Kinder gebunden sind.
- Der „Arbeits- und Präsenzzwang“ hat aber selbstverständlich auch zum Ziel, den jungen Erwachsenen zu signalisieren, dass ein Bezug staatlicher Leistungen nicht ohne Gegenleistung erfolgen kann. Auch wird damit allfällig bestehender Schwarzarbeit auf einfache Weise ein Riegel geschoben. Missbrauchsbekämpfung und Nulltoleranz gegenüber willentlichen Verweigerern sind somit neben der Aktivierung Bestandteile des Gegenleistungsprojektes. Sie gehören zum Aufgabenportfeuille und zum Image einer modernen Sozialhilfe.

2.2 Erste Ergebnisse

Diese seit beinahe zwei Jahren laufende Aktivierungsstrategie für junge Erwachsene trägt Früchte. Auch wenn validierte Daten erst mit dem Evaluationsbericht Ende 2008 vorliegen werden, kann die Sozialhilfe bereits heute eine positive Zwischenbilanz ziehen:

- Jeder/jede neu eintretende junger/junge Erwachsene wird nur genau abgeklärt in die Unterstützung durch die SHB aufgenommen. Jeder Fall wird auf sein Aktivierungspotential hin analysiert und in jedem Fall erfolgt eine Zuweisung zu einer adäquaten Massnahme.
- Die seit langem in der Sozialhilfe Basel anhängigen Klienten und Klientinnen werden sukzessive mit dem neuen System erfasst. Der Abbau der hängigen Fälle ist im Gange.
- Die „Zwangsmassnahmen“ haben in mehreren Fällen (der aktuelle Schätzwert liegt bei rund 30 Fällen) dazu geführt, dass sich junge Erwachsene aus der Sozialhilfe abgemeldet haben. Hier bleibt allerdings die Frage offen, ob sich die Betroffenen durch eine Arbeitstätigkeit selbstständig und nachhaltig ablösen konnten - und in gewissen Fällen also Schwarzarbeit bestanden hat - oder ob mittelfristig Wiedereintritte mit einer dann zumal noch schwierigeren Situation zu erwarten sind.
- Die zuständigen Fachleute in der Sozialhilfe gehen davon aus, dass sich die restriktive Praxis in den mit der Sozialhilfe als angenehme materielle Basis „liebäugelden“ Gruppen junger Menschen herumgesprochen hat und dass mit dem Gegenleistungsmodell auch eine gewisse präventive Wirkung erzielt wird.
- Die Fallzahlen der jungen Erwachsenen in der Sozialhilfe sind in den vergangenen 18 Monaten überdurchschnittlich stark zurückgegangen. Waren Ende Januar 2006 noch 1339 junge Erwachsene zwischen 18 und 25 Jahren bei der SHB in Unterstützung, so zählte man Ende Juni 2008 noch 910 Klienten und Klientinnen dieser Altersgruppe. Dies entspricht einem Rückgang von über 32 Prozent. Die restlichen Altersgruppen in der Sozialhilfe haben im gleichen Zeitraum von 4622 Fällen auf 4222 Fälle abgenommen, was einem Rückgang von nur knapp 9 Prozent entspricht. Auch wenn man berücksichtigt, dass in konjunkturell günstigen Zeiten junge Menschen überdurchschnittlich stark vom Arbeitsmarkt absorbiert werden, erklärt dies diese grosse Disparität bei der Fallabnahme nicht ausreichend. Man darf davon ausgehen, dass die im Jahre 2006 initiierten Massnahmen, einen namhaften Anteil an der dargelegten Entwicklung haben.

Die Sozialhilfe wird ihre Bemühungen im Bereich der jungen Erwachsenen aufrechterhalten. Die gewonnenen Erkenntnisse werden zudem auf alle anderen Altersgruppen übertragen und beeinflussen sukzessive eine heute im Entstehen begriffene Aktivierungsstrategie für alle Klienten und Klientinnen in der Sozialhilfe Basel.

3 Antrag

Auf Grund des vorliegenden Berichts beantragen wir Ihnen, den Anzug Christophe Haller und Konsorten betreffend Gegenleistung von jungen Sozialhilfebezüger/innen als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsidentin



Dr. Robert Heuss
Staatsschreiber