



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

10.5052.02

WSU/P105052
Basel, 31. März 2010

Regierungsratsbeschluss
vom 30. März 2010

Interpellation Nr. 10 Jürg Meyer betreffend Sackgassen zwischen Sozialhilfe und selbstständiger Arbeit

(Eingereicht vor der Grossratssitzung vom 14. April 2010)

„Je länger Menschen arbeitslos sind, umso schwieriger wird für sie die Arbeitssuche. Dies gilt vor allem für ältere Menschen. Mit dieser Realität werden wertvolle menschliche Potentiale brachgelegt. Viele der betroffenen Menschen werden aus der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert und benötigen danach Sozialhilfe. Einige von ihnen steuern mit guten Ideen die selbständige Berufstätigkeit an.

Unbestritten ist die Notwendigkeit der vorbereitenden Schulung der Betroffenen, der Erarbeitung eines Unternehmenskonzepts und des Abschlusses einer Zielvereinbarung. Unbestritten ist auch die Notwendigkeit einer vollständigen Geschäftsbuchhaltung mit der Trennung von Geschäftsaufwand und persönlichem Lebensbedarf. Sinnvoll sind Standortbestimmungen, heute jeweils in Abständen von vier Monaten. Mit all dem steht fest, dass zunächst für die Selbständigkeit erhebliche öffentliche Leistungen des Förderns erbracht werden müssen. Umso stossender ist es, wenn die betroffenen Unternehmer/innen danach in Schwierigkeiten schnell fallen gelassen und in die Arbeitslosigkeit zurückgeschickt werden.

Im Rahmen der Marktlage muss gewiss angestrebt werden, dass die Unternehmenden schliesslich ihren Lebensbedarf aus dem Betriebsertrag decken können. Nur so sind auf Dauer marktkonforme, faire Preiskalkulationen möglich. Die Sozialhilfe gewährt hierfür gemäss Ziffer 12.3 der Richtlinien, gültig ab 1. Juli 2009, eine Frist von einem Jahr. Eine Verlängerung ist heute nur möglich, wenn auf Grund der Umstände (Alter, Arbeitsmarkt) wenig Aussicht auf eine Beschäftigung im Angestelltenverhältnis besteht. Bereits zu Beginn muss ein Stundenlohn von mindestens CHF 15, nach 4 Monaten von CHF 17, nach 8 Monaten ein branchenüblicher Stundenlohn erreicht werden. Die Bedingungen wurden von der Sozialhilfe auf Juli 2008 verschärft.

In der Realität führen die heute geltenden Bedingungen für viele Betroffene zu einem zerstörerischen Überlebenskampf, nur zu oft mit dem Ergebnis des Untergangs der geleisteten Arbeit. Darum drängen sich meines Erachtens Entlastungen zur Verbesserung der Überlebenschancen auf.

Hierzu möchte ich dem Regierungsrat folgende Fragen stellen:

1. Die Erklärung für Selbständigerwerbende (ESE) mit detaillierter Angabe der Einnahmen und Ausgaben muss monatlich erfolgen. Wie kann in Zukunft erreicht werden, dass bei schwankenden Geschäftsverläufen Überschüsse eines Monats zur Deckung der Verluste anderer Monate herangezogen werden können? Sollten zur Berechnung der Leistungen der Sozialhilfe nicht längere Zeitabschnitte vorgesehen werden? Zur Diskussion stehen Zeitabschnitte von je einem Jahr mit Zwischenabrechnungen von je drei Monaten. In Schwierigkeiten müsste in vermehrtem Masse gezielte fachliche Unterstützung vorgesehen werden.
2. Bei der Berechnung des Aufwands, der vom Ertrag in Abzug gebracht werden kann, wird unterschieden zwischen Dienstleistungsaufwand, in unmittelbarem Zusammenhang mit der Entstehung des Produkts stehend, und dem Betriebsaufwand. Der Betriebsaufwand bleibt be-

schränkt auf 20 Prozent des Ertrags. Soweit er diese Limite übersteigt, muss er ohne Rücksicht auf seine Notwendigkeit unterbleiben oder aus dem ohnehin kargen Lebensbedarf gemäss Sozialhilfe abgedeckt werden. Zum Betriebsaufwand gehören Werbung, Büromaterial, Drucksachen, Lagerkosten, Zinsaufwand, Porti, Sach- und Personalversicherungen. Der 20 Prozent übersteigende, nicht gedeckte Betriebsaufwand wird oft zur tödlichen Falle. Lässt sich die Limite von 20 Prozent wirklich aufrechterhalten? Mit einer kompetenten Begleitung könnte eher der zweckmässige Einsatz der Mittel erreicht werden.

3. Oft müssen Teile der eigenen Wohnung für die Geschäftstätigkeit herangezogen werden. Dies steigert die Wohnraumbedürfnisse. Sollte darum nicht ein Teil der Mietkosten in die Geschäftsrechnung einbezogen werden?
4. Lebenswichtige Kapitalbeträge, oft stammend aus Vorsorgegeldern, müssen als Geschäftsgrundlage erhalten bleiben. Wie kann dies in Zukunft besser erreicht werden?
5. Sollte es nicht Spielräume geben, innerhalb denen die Unternehmenden im Rahmen menschenwürdiger Lebensbedingungen für sich auf die vollen branchenüblichen Lohnansätze verzichten können? Kann die Sozialhilfe an die Unternehmenden Ertragserwartungen stellen, die über das Existenzminimum hinausgehen?
6. Muss nicht vor allem in Krisenzeiten die Aufbauphase mit verminderten Ertragserwartungen über das vorgesehene Jahr hinaus verlängert werden, solange reale Aussicht auf eine spätere Ablösung von Unternehmenden von der Sozialhilfe besteht?

Jürg Meyer“

Wir beantworten diese Interpellation wie folgt:

Einleitende Bemerkungen

Sozialhilfe ist primär Existenzsicherung und soll in aller Regel eine vorübergehende Sicherstellung elementarer Lebensbedürfnisse bewirken: Wohnung, gesundheitliche Versorgung und materielle Hilfe. Die Förderung von Kleinunternehmen ist grundsätzlich systemfremd, sie sollte auf anderen Wegen erfolgen. Die Unterstützung von selbstständiger Erwerbstätigkeit muss auch aus anderen Gründen eine Ausnahme bleiben: die Beurteilung von Erfolgsaussichten ist angesichts der Vielfalt von Unternehmensideen sehr komplex und die Kontrolle ist anspruchsvoll. Entsprechend ist auch ein mögliches Missbrauchspotenzial zu berücksichtigen. Genau so wenig wie die Sozialhilfe wirtschaftliche Risiken tragen soll, kann sie auch nicht als Absicherung gegen konjunkturelle Risiken selbstständiger Erwerbstätigkeit dienen. Die Bedingungen für die Unterstützung in selbstständigen Erwerbstätigkeiten wurden daher im Kanton Basel-Stadt auf Juli 2008 griffiger und klarer ausgestaltet.

Bis Juni 2008 arbeitete die Sozialhilfe bei Selbstständigerwerbenden mit einer Beurteilungszeitspanne von sechs Monaten. Sie stützte sich dabei auf die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) ab. Dauerte die Unterstützung von Selbstständigerwerbenden länger als sechs Monate, ohne dass diese sich wieder von der Sozialhilfe ablösen konnten, so war eine Weiterführung der Unterstützung nur unter Berücksichtigung der gesamten Lebensumstände zulässig. Seit Juli 2008 dauert die Beurteilungszeitspanne gemäss Ziffer 12.3 der Unterstützungsrichtlinien des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt (URL) in der Regel ein Jahr.

Als Indikator zur Beurteilung der Rentabilität wird mittels monatlich vorzuweisender „Erklärung für Selbständigerwerbende [ESE]“ der Stundenlohn ermittelt. Es bleibt also nicht nur bei der Gegenüberstellung von Aufwand und Ertrag (monatliche Geschäftsrechnung), vielmehr wird der Nettoertrag auf die aufgewendeten Stunden berechnet. Dieser wird sodann mit dem branchenüblichen Stundenlohn verglichen, der in einer Zielvereinbarung festgelegt wird. Mit diesem Instrument, das im Übrigen in den Grundzügen von der Arbeitslosenversicherung übernommen wurde, kann beurteilt werden, ob die aufgewendeten Arbeitsstunden in einem wirtschaftlich vertretbaren Verhältnis zum Nettoertrag stehen. Damit soll verhindert werden, dass unrentable Unternehmen unterstützt werden, die ihre Leistungen auf dem Markt anbieten und mit den unterstützenden Geldleistungen der Sozialhilfe, auch wenn nur für den Lebensbedarf bestimmt, wettbewerbsverzerrend wirken. Ferner soll auch verhindert werden, dass sich Selbständigerwerbende weiter verschulden.

Ziff. 12.3. URL sieht als Voraussetzung für die Weiterführung oder die Aufnahme der selbständigen Erwerbstätigkeit vor, dass ein branchenüblicher Stundenlohn erreicht wird. Erst in diesem Fall darf die Sozialhilfe (ergänzend) Unterstützungsleistungen erbringen. In der Praxis wird diese Bestimmung differenzierter gehandhabt, wonach zunächst ein Mindeststundenlohn von CHF 15 und erst nach acht Monaten der branchenübliche Stundenlohn erreicht sein muss. Wird der branchenübliche Stundenlohn dann zwar erreicht, reicht jedoch das Einkommen nicht zur Behebung der Bedürftigkeit aus, darf die Sozialhilfe nur weiter ergänzend unterstützen, wenn aufgrund der Umstände (Alter, Arbeitsmarkt) wenig Aussicht besteht, eine Beschäftigung im Angestelltenverhältnis zu finden. Wird der branchenübliche Stundenlohn nicht erreicht, oder nicht einmal der Mindestlohn von CHF 15, ist die selbstständige Tätigkeit einzustellen. Im Einzelfall kann mit Blick auf die SKOS-Richtlinien (Kapitel 7) die selbstständige Tätigkeit mit spezieller Genehmigung weitergeführt werden, wenn mit dieser Tätigkeit eine sinnvolle Tagesstruktur erhalten werden kann. Dabei verliert sie auch die Qualität einer selbstständigen Erwerbstätigkeit. Für die einzelnen Kriterien wird auf die Antwort zu Frage 5 verwiesen, insbesondere gilt aber auch da das vorrangige Prinzip von Ziff. 12.3 der URL, wonach die selbstständige Erwerbstätigkeit nicht wettbewerbsverzerrend sein darf.

Die Unterstützung von Personen in einer selbstständigen Tätigkeit bildet somit eine Ausnahme und hat nur dann ihre Berechtigung, wenn sich in absehbarer Zeit abzeichnet, dass sich die Bedürftigen in Kürze werden wirtschaftlich ablösen können, bzw. eine kurzfristige Notlage überwunden werden kann.

Die Regelung in Ziff. 12.3. der URL und die dazugehörige Praxis sind noch relativ jung. Sie werden fortlaufend auf ihre Tauglichkeit und Vollständigkeit überprüft. Ferner bemühen sich die Sozialhilfen im Kanton in der Umsetzung um eine sachgerechte Handhabung. Sie werden das Thema der Unterstützung in der Selbstständigkeit in seiner weiteren Entwicklung verfolgen. Die Sozialhilfe Basel-Stadt und die Sozialhilfe Riehen/Bettingen treffen sich in einer monatlich einberufenen Arbeitsgruppe zur Besprechung von Praxisfragen, wo auch das Thema der Selbständigerwerbenden Eingang findet.

Die Fragen im Einzelnen

Frage 1: Die Erklärung für Selbständigerwerbende (ESE) mit detaillierter Angabe der Einnahmen und Ausgaben muss monatlich erfolgen. Wie kann in Zukunft erreicht werden, dass bei schwankenden Geschäftsverläufen Überschüsse eines Monats zur Deckung der Verluste anderer Monate herangezogen werden können? Sollten zur Berechnung der Leistungen der Sozialhilfe nicht längere Zeitabschnitte vorgesehen werden? Zur Diskussion stehen Zeitabschnitte von je einem Jahr mit Zwischenabrechnungen von je drei Monaten. In Schwierigkeiten müsste in vermehrtem Masse gezielte fachliche Unterstützung vorgesehen werden.

Die eingangs dargelegte Regelung und Vollzugspraxis ermöglicht es den Sozialhilfen, dass Selbständigerwerbende vorübergehend unterstützt werden können, sollten sie in einen wirtschaftlichen Engpass kommen. Voraussetzung ist aber, dass mindestens ein Stundenlohn von CHF 15 erwirtschaftet wird, andernfalls die Weiterführung des Geschäfts parallel zum Bezug von Unterstützungsleistungen nicht bzw. nur kurze Zeit (zwei Monate) unterstützt werden kann. Denn liegt der Stundenlohn tiefer als CHF 15, ist mit Blick auf die vom Bundesamt für Statistik erhobenen Durchschnittslöhne das Ausmass der Unrentabilität so hoch, dass eine Weiterführung als nicht mehr sinnvoll erscheint. Wird der Mindeststundenlohn erreicht, muss Ziel sein, dass das Unternehmen wieder rasch auf eigenen Füssen steht. Die Anrechnung von Verlusten des Vormonats auf den Folgemonat steht diesem Ziel entgegen. Damit würde die Sozialhilfe zur Schuldentilgung beitragen und auch die Abzahlung von Investitionen bis zur Höhe des Gewinns des Folgemonats ermöglichen. Dieser Punkt ist derzeit Gegenstand eines Rekursverfahrens.

Die Frage, ob längere Zeitabschnitte zur Berechnung von Sozialhilfeleistungen eingeführt werden sollen, hat sich bis heute nicht gestellt. Längere Zeitabschnitte erscheinen aber nicht unbedingt mit der auf ein Jahr angelegten Sicht gemäss Ziff. 12.3 URL vereinbar.

Im limitierten Umfang ist eine fachliche Betreuung durch das vom Amt für Wirtschaft und Arbeit geführte Arbeitsintegrationszentrum möglich. Hingegen hat die Sozialhilfe die Erfahrung gemacht, dass eine eingehende und über längere Zeit dauernde Beratung nicht unbedingt zum Erfolg beiträgt. Der wichtigste Faktor für die nachhaltige Selbstständigkeit sind zweifellos die eigenen Ressourcen der betreffenden Person.

Frage 2: Bei der Berechnung des Aufwands, der vom Ertrag in Abzug gebracht werden kann, wird unterschieden zwischen Dienstleistungsaufwand, in unmittelbarem Zusammenhang mit der Entstehung des Produkts stehend, und dem Betriebsaufwand. Der Betriebsaufwand bleibt beschränkt auf 20 Prozent des Ertrags. Soweit er diese Limite übersteigt, muss er ohne Rücksicht auf seine Notwendigkeit unterbleiben oder aus dem ohnehin kargen Lebensbedarf gemäss Sozialhilfe abgedeckt werden. Zum Betriebsaufwand gehören Werbung, Büromaterial, Drucksachen, Lagerkosten, Zinsaufwand, Porti, Sach- und Personal-versicherungen. Der 20 Prozent übersteigende, nicht gedeckte Betriebsaufwand wird oft zur tödlichen Falle. Lässt sich die Limite von 20 Prozent wirklich aufrechterhalten? Mit einer kompetenten Begleitung könnte eher der zweckmässige Einsatz der Mittel erreicht werden.

Unter dem Betriebsaufwand sind alle Aufwendungen zu verstehen, die nicht in direktem Zusammenhang mit der erbrachten Dienstleistung stehen. Bei der Berücksichtigung des Betriebsaufwandes orientiert sich die Sozialhilfe an der Regelung der Arbeitslosenversicherung. Sie hat dabei terminologische Anpassungen vorgenommen. Die Regelung muss hier umso mehr Geltung beanspruchen können, als dass die Sozialhilfe aufgrund ihrer Auffangfunktion nur ausnahmsweise und in eng gestecktem Rahmen die Aufgabe hat, Selbstständigerwerbende wirtschaftlich zu unterstützen. Gemäss Art. 41a Abs. 5 der eidgenössischen Arbeitslosenversicherungsverordnung (AVIV) wird das anrechenbare Einkommen bei selbstständigem Zwischenverdienst ermittelt, indem vom Bruttoeinkommen (Waren- bzw. Dienstleistungsertrag) die nachgewiesenen Material- und Warenkosten (Waren- bzw. Dienstleistungsaufwand, Miete und Kommunikation) abgezogen werden und der verbleibende Betrag um 20 Prozent als Pauschale für die übrigen berufsbedingten Auslagen gekürzt wird. Der Pauschalabzug von 20 Prozent wird gemäss Kapitel C147 des Kreisschreibens über die Arbeitslosenversicherung (KS ALE) unabhängig von den tatsächlichen berufsbedingten Auslagen und ohne Nachweis gewährt. Diese Regel gewährleistet eine einheitliche Abrechnungspraxis.

Zu Frage 3: Oft müssen Teile der eigenen Wohnung für die Geschäftstätigkeit herangezogen werden. Dies steigert die Wohnraumbedürfnisse. Sollte darum nicht ein Teil der Mietkosten in die Geschäftsrechnung einbezogen werden?

Miete und Nebenkosten sind Gegenstand des Waren- bzw. Dienstleistungsaufwandes. Falls jemand für seine zuhause ausgeübte selbstständige Erwerbstätigkeit nachweislich eine grössere Wohnung braucht, kann die Differenz zum von der Sozialhilfe geleisteten Mietgrenzwert als Warenaufwand bzw. Dienstleistungsaufwand ausgewiesen und vom Bruttoeinkommen abgezogen werden. Das Anliegen des Interpellanten ist somit erfüllt.

Zu Frage 4: Lebenswichtige Kapitalbeträge, oft stammend aus Vorsorgegeldern, müssen als Geschäftsgrundlage erhalten bleiben. Wie kann dies in Zukunft besser erreicht werden?

Die Erklärung für Selbständigerwerbende (ESE) hat zum Ziel, dass die Selbständigerwerbenden mit den Mitteln haushälterisch umgehen und damit ihr Eigenkapital schonen. Falls sich eine Unrentabilität deutlich abzeichnet, verlangt die Sozialhilfe die Aufgabe der selbstständigen Erwerbstätigkeit, um eine weitere Verschuldung zu vermeiden. Hingegen ist es nicht die Aufgabe der Sozialhilfe, Defizite zu tragen und damit das Eigenkapital zu schonen.

Zu Frage 5: Sollte es nicht Spielräume geben, innerhalb denen die Unternehmenden im Rahmen menschenwürdiger Lebensbedingungen für sich auf die vollen branchenüblichen Lohnansätze verzichten können? Kann die Sozialhilfe an die Unternehmenden Ertragserwartungen stellen, die über das Existenzminimum hinausgehen?

Wie eingangs ausgeführt, kann im Einzelfall auch bei Nichteinreichen des Mindeststundenlohns die selbstständige Tätigkeit weitergeführt werden, wenn damit eine sinnvolle Tages-

struktur erhalten werden kann. Hierbei müssen folgende Ermessenskriterien *kumulativ* erfüllt sein:

- Es besteht keine Aussicht auf Integration im ersten Arbeitsmarkt.
- Die Tätigkeit gibt eine sinnvolle Tagesstruktur ab.
- Andere Angebote wie Stadthelfer bieten keine gleichwertige Beschäftigung.
- Die Tätigkeit wirkt sich nicht wettbewerbsverzerrend aus.
- Die Tätigkeit darf nicht zur Verschuldung führen.

Es handelt sich dabei um eine klare Ausnahmeregelung. Es besteht jedenfalls kein Wahlrecht, aufgrund von persönlichen Vorlieben eine nicht existenzsichernde Arbeit beizubehalten und weiterhin von der Sozialhilfe unterstützt zu werden, anstatt einer existenzsichernden Arbeit (im Angestelltenverhältnis) nachzugehen. Entgegen der Fragestellung gehen die Ertragserwartungen der Sozialhilfe nicht über das Existenzminimum hinaus. Erreicht werden muss der branchenübliche Stundenlohn. Damit wird verhindert, dass mithilfe staatlicher Unterstützungsleistungen eine Wettbewerbsverzerrung auf dem Markt stattfindet.

Zu Frage 6: Muss nicht vor allem in Krisenzeiten die Aufbauphase mit verminderten Ertrags erwartungen über das vorgesehene Jahr hinaus verlängert werden, solange reale Aussicht auf eine spätere Ablösung von Unternehmenden von der Sozialhilfe besteht?

Wie bereits eingangs dargelegt, bildet die Unterstützung von Selbständigerwerbenden die Ausnahme. Es ist nicht Aufgabe der Sozialhilfe, diese Gruppe von Marktteilnehmern in Wirtschaftskrisen zu stützen, vor allem weil in Krisenzeiten auch die Marktteilnehmer ohne finanzielle Unterstützung zu kämpfen haben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin