



An den Grossen Rat

17.5341.02

WSU/ Präsidialnummer: P175341

Basel, 1. November 2017

Regierungsratsbeschluss vom 31. Oktober 2017

Interpellation Nr. 112 von Felix Wehrli betreffend „Sozialhilfebezüger in Basel: Steigende Zahlen und kein Ausweg?“

(Eingereicht vor der Grossratssitzung vom [Datum eingeben])

„Dem Statistischen Jahrbuch 2016 ist zu entnehmen, dass die Sozialhilfequote in Basel seit Jahren stetig ansteigt. Diese Aussage wird im Jahrbuch des Statistischen Amtes des Kantons Basel-Stadt auf Seite 44 wie folgt ergänzt: "Ausländerinnen und Ausländer weisen in der Stadt Basel mit 10.4% bzw. 11.3% eine deutlich höhere Sozialhilfequote aus als Schweizerinnen (4 .4%) und Schweizer (6.2%)."

Gemäss Statistischem Amt ist der Ausländeranteil von 44.7% im Jahr 2001 kontinuierlich gestiegen und liegt im 2016 bereits bei 55.1%. Damit stieg der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer innert 15 Jahren um über 10%.

Entsprechend haben diese Zahlen auch auf das Budget des Kantons Einfluss. Die Sozialausgaben steigen auch im 2018 erneut massiv an. Zudem wurde in den letzten Jahren das Budget der Sozialhilfe mehrfach überschritten. Im Vergleich zum Budget 2017 sind für die Sozialhilfe 12 Mio. Franken mehr eingestellt. In den letzten fünf Jahren stiegen die Sozialausgaben insgesamt um 20% auf 697 Millionen Franken. Die Sozialkosten steige gemäss dem Voranschlag nächstes Jahr insgesamt von 659 auf 697 Millionen Franken netto an.

Zweifelsohne haben alle städtischen Gemeinden mit höheren Sozialausgaben zu kämpfen und Lösungen in diesem Bereich sind häufig auch von Bundesentscheidungen abhängig. Nichtsdestotrotz erscheint es berechtigt zu hinterfragen, ob dies die alleinigen Gründe für die Situation sind und welche Massnahmen der Regierungsrat gegen die ins Uferlose steigenden Kosten ergreifen will.

Der Interpellant bittet den Regierungsrat daher, um sich einen Gesamtüberblick der Situation verschaffen zu können, um die Beantwortung der nachstehenden Fragen:

1. Was sind die Gründe für den rasanten Anstieg des Anteils an Ausländer/Innen in der Sozialhilfe?
2. Der Regierungsrat wird gebeten, die bereits bekannten Zahlen, mit der Situation in anderen Städten zu vergleichen und diese tabellarisch aufzulisten. Namentlich sind für den Vergleich folgende Städte zu verwenden:
 - a. Stadt Zürich
 - b. Stadt Bern
 - c. Stadt Genf
 - d. Stadt Winterthur
 - e. Stadt Lausanne
 - f. Stadt Luzern
 - g. Stadt Lugano
3. Der Interpellant bittet zudem um eine detaillierte Aufschlüsselung ab 2011 (pro Jahr) mit folgender Kategorisierung der Zahlen:

- a. Nationalität/Herkunft
 - b. Aufenthaltsbewilligungs-Status
 - c. Seit wann in der Schweiz?
 - d. Alter
 - e. Geschlecht
 - f. Dauer der bisherigen Sozialhilfeabhängigkeit
4. Hat der Regierungsrat bereits einen Massnahmenplan erarbeitet, um substanzial die Sozialhilfekosten, allenfalls auch unter Berücksichtigung eines möglichen Leistungsabbaus, zu senken?
 5. Teilt der Regierungsrat die Auffassung des Interpellanten, dass die Personenfreizügigkeit mit der EU Einfluss auf die steigenden Zahlen in der Sozialhilfe hat? Falls nein, warum nicht?"

Felix Wehrli

Wir beantworten diese Interpellation wie folgt:

1. *Was sind die Gründe für den rasanten Anstieg des Anteils an Ausländer/Innen in der Sozialhilfe?*

Der Anstieg steht in direktem Zusammenhang mit den veränderten Zahlen im Asylbereich: Im Jahr 2001 betreute die Sozialhilfe rund 100 Personen aus dem Asylbereich, im Jahr 2016 sind es rund 1600 Personen (kumulierter Jahresbestand). Die Kantone sind gesetzlich verpflichtet, für die Unterbringung, Betreuung und Integration der vom Bund zugewiesenen Asylsuchenden zu sorgen. In den vom Interpellanten erwähnten Daten des Statistischen Amtes sind sämtliche Dossiertypen der Sozialhilfe berücksichtigt, auch Asylsuchende und Flüchtlinge. zieht man die Personen aus dem Asylbereich ab, hat der Ausländeranteil in der Sozialhilfe Basel von 44% im Jahr 2001 auf 48% im Jahr 2016 zugenommen.

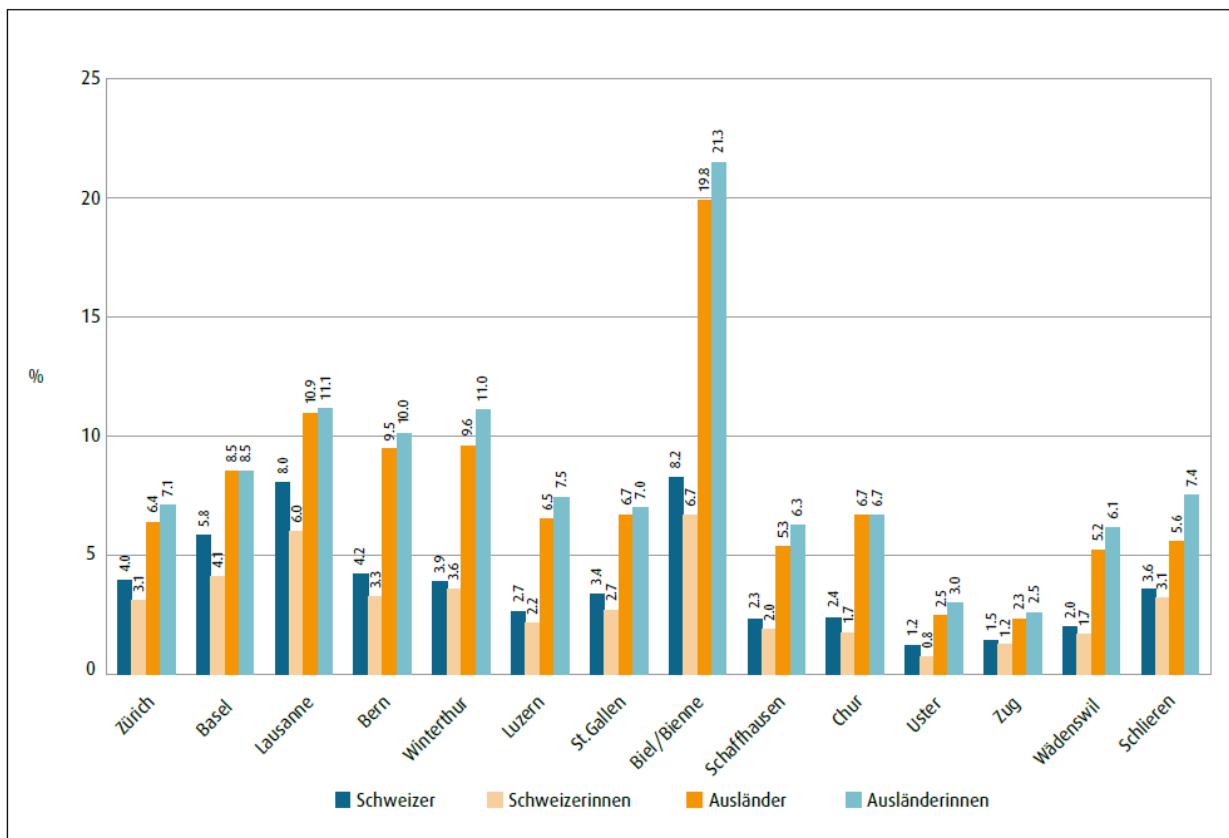
Zudem ist anzumerken, dass im erwähnten Zeitraum auch der Ausländeranteil in der Gesamtbevölkerung zugenommen hat: Die Wohnbevölkerung in Basel-Stadt ist von 187'459 Personen (2001) auf 198'206 Personen (2016) angewachsen. Der Ausländeranteil nahm dabei von 28.1% auf 35.7% zu.

2. *Der Regierungsrat wird gebeten, die bereits bekannten Zahlen, mit der Situation in anderen Städten zu vergleichen und diese tabellarisch aufzulisten. Namentlich sind für den Vergleich folgende Städte zu verwenden:*

- a. Stadt Zürich
- b. Stadt Bern
- c. Stadt Genf
- d. Stadt Winterthur
- e. Stadt Lausanne
- f. Stadt Luzern
- g. Stadt Lugano

Mit Ausnahme der Städte Lugano und Genf werden die vom Interpellanten gewünschten Kennzahlen jährlich im „Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten“ der Städteinitiative Sozialpolitik veröffentlicht. Am Städtevergleich, der auf der schweizerischen Sozialhilfestatistik des Bundesamtes für Statistik (BFS) basiert, nehmen inzwischen 14 Städte Teil. Es handelt sich um ein bei Fachkreisen und Medien gut etabliertes und geschätztes Vergleichsinstrument, das seit über 15 Jahren besteht. In einem detaillierten jährlichen Bericht werden die Entwicklungen im Bereich Sozialhilfe genau beobachtet und analysiert, Spezialauswertungen vorgenommen und Schlussfolgerungen für die Praxis gezogen. Der aktuelle Bericht zum Jahr 2016 erscheint Anfang November 2017.

Sozialhilfequote nach Nationalität und Geschlecht 2015 in 14 Städten:



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik

Für die Interpretation der Sozialhilfequoten der Städte ist es unerlässlich, die jeweiligen lokalen und regionalen Gegebenheiten (Kontextfaktoren) mit zu berücksichtigen. Dazu zählen insbesondere die Bevölkerungsentwicklung und die Bevölkerungszusammensetzung einer Stadt: Altersstruktur, Anteil Kinder, Anteil Personen im erwerbsfähigen Alter, Anteil Ausländerinnen und Ausländer, Anteil Ledige resp. Alleinstehende etc. Die Sozialhilfequote wird zudem durch das ökonomische Umfeld beeinflusst: Zu berücksichtigen gilt die Wirtschaftsstruktur der jeweiligen Stadt, die Zusammensetzung der Arbeitslosen, Anzahl Aussteuerungen sowie die Merkmale des lokalen Arbeitsmarkts.

Ausländerinnen und Ausländer haben ein höheres Risiko, arbeitslos und in der Folge sozialhilfeabhängig zu werden – vor allem dann, wenn sie einen tiefen Bildungsstand haben bzw. ihre Bildungsabschlüsse nicht anerkannt werden, wenn Sprachkenntnisse fehlen und/oder wenn sie in volatilen Branchen bzw. in Niedriglohnbereichen beschäftigt sind. Daher kann die Höhe des Ausländeranteils einen Einfluss auf die Sozialhilfequote einer Stadt haben.

Für die Daten der Städte Genf und Lugano wurden die entsprechenden Sozialdienste der beiden Städte sowie das Bundesamt für Statistik angefragt. In der gegebenen Frist konnten folgende Angaben zur Sozialhilfequote im Jahr 2015 eruiert werden:

Genf: 6.7 % (12'976 Personen)

Lugano: 3.4% (2'139 Personen)

Gemäss Auskunft des Bundesamts für Statistik werden Auswertungen nach Geschlecht und Nationalität auf Ebene Städte/Gemeinde nicht publiziert.

3. Der Interpellant bittet zudem um eine detaillierte Aufschlüsselung ab 2011 (pro Jahr) mit folgender Kategorisierung der Zahlen:

- a. Nationalität/Herkunft
- b. Aufenthaltsbewilligungs-Status
- c. Seit wann in der Schweiz?
- d. Alter
- e. Geschlecht
- f. Dauer der bisherigen Sozialhilfeabhängigkeit

Die nachfolgenden Zahlen umfassen den gesamten Bestand der von der Sozialhilfe unterstützten Personen in den Jahren 2011-2016 jeweils per Ende Jahr (inkl. Asylbereich):

Nationalität/Herkunft

Jahr	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Schweiz	4'216	4'307	4'302	4'177	4'316	4'414
Türkei	1053	1073	1029	973	1038	1030
Eritrea	266	381	421	468	518	553
Syrien	71	82	110	239	335	401
Italien	335	343	345	360	368	385
Deutschland	225	227	216	227	252	268
Spanien	121	134	152	177	192	217
Serben	293	271	259	212	233	213
Mazedonien	182	170	160	173	152	176
Kosovo	149	126	132	134	164	164
Portugal	119	137	145	148	161	130
Sri Lanka	141	136	154	144	147	117
Afghanistan	55	72	72	69	99	111
Irak	105	91	95	104	115	110
Somalia	63	81	82	82	90	87
Dominikanische Republik	80	71	80	82	92	81
Kroatien	55	71	63	64	73	71
Thailand	48	52	60	65	70	70
Bosnien und Herzegowina	58	57	58	45	63	68
Frankreich	46	46	43	47	65	61
Brasilien	53	60	63	50	62	59
Iran	38	41	46	51	52	56
Slowakei	23	27	32	27	40	55
Ungarn	31	36	37	32	47	49
Marokko	45	54	57	56	49	46
Äthiopien	27	28	29	29	34	45
Russland	33	35	40	33	41	45
China	35	48	49	48	54	44
Tunesien	52	38	41	41	37	44
Pakistan	31	40	42	38	38	42
Kongo (Kinshasa)	39	38	36	39	42	41
Kamerun	39	35	39	40	37	38
Algerien	29	33	27	27	39	36
Rumänien	10	15	24	25	49	29
Nigeria	55	30	28	24	25	27
Vietnam	29	31	35	28	23	26
Bangladesch	13	15	10	15	23	23

Polen	12	16	22	19	26	23
Österreich	33	37	31	28	26	22
Bulgarien	8	6	11	19	24	20
Vereinigtes Königreich	15	12	10	13	13	20
Albanien	15	15	12	11	22	19
Angola	23	21	19	18	15	18
Kolumbien	18	22	20	19	21	16
Libyen	14	12	12	14	13	15
Tschechische Republik	7	8	10	7	16	15
Venezuela	11	8	13	12	11	14
Ägypten	10	7	12	9	8	11
Côte d'Ivoire	14	18	16	16	14	11
El Salvador	7	9	11	13	11	11
Kenia	9	12	21	15	12	11
Ukraine	8	9	11	16	12	11
Niederlande	23	15	17	15	12	10
Gambia	9	9	9	8	13	9
Ghana	6	6	7	6	7	9
Kuba	8	11	11	13	11	9
Jemen	8	8	7	8	7	8
Montenegro	11	12	13	12	6	8
Philippinen	7	7	9	7	6	8
andere*	220	213	199	190	198	207
Total	8759	9025	9116	9081	9739	9937

* Nationalitäten mit Anzahl Personen < 5 wurden aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes zusammengefasst.

Aufenthaltsstatus

Jahr	2011	2012	2013	2014	2015	2016
B Jahresaufenthaltsbewilligung	1'033	1'060	1'062	1'035	1'153	1'132
B Anerkannte Flüchtlinge	224	271	238	329	407	459
C Niederlassungsbewilligung	2'411	2'450	2'488	2'449	2'549	2'604
C Anerkannte Flüchtlinge	168	151	233	254	258	260
F Vorläufig Aufgenommene Flüchtlinge/Ausländer	264	288	311	498	573	632
L Kurzaufenthaltsbewilligung	39	48	49	44	49	35
N Asylsuchende	336	359	327	184	283	289
keine Bewilligung (Nothilfe)	47	76	84	85	120	106
Schweizerinnen/Schweizer	4'237	4'322	4'324	4'203	4'347	4'420
	8'759	9'025	9'116	9'081	9'739	9'937

Seit wann in der Schweiz?

Diese Angabe wird im Fallführungssystem der Sozialhilfe nicht bei allen Personen systematisch erfasst und kann daher nicht statistisch ausgewertet werden.

Alter

Jahr	2011	2012	2013	2014	2015	2016
0-17	2'461	2'512	2'579	2'597	2'801	2'805
18-25	1'019	1'058	1'037	968	1'048	1'052
26-35	1'569	1'663	1'661	1'583	1'704	1'705
36-50	2'334	2'351	2'342	2'357	2'422	2'580
51-65	1'329	1'390	1'457	1'537	1'718	1'749
über 65	47	51	40	39	46	46
Total	8'759	9'025	9'116	9'081	9'739	9'937

Geschlecht

Jahr	2011	2012	2013	2014	2015	2016
männlich	4'697	4'834	4'874	4'847	5'255	5'344
weiblich	4'062	4'191	4'242	4'234	4'484	4'593
Total	8759	9025	9116	9081	9739	9937

Dauer der bisherigen Sozialhilfeabhängigkeit

Jahr	2011	2012	2013	2014	2015	2016
mittlere Unterstützungs-dauer in Monaten	45	46	48	51	51	52

4. Hat der Regierungsrat bereits einen Massnahmenplan erarbeitet, um substanzell die Sozialhilfekosten, allenfalls auch unter Berücksichtigung eines möglichen Leistungsabbaus, zu senken?

Bei der Sozialhilfe handelt es sich um eine bedarfsabhängige Leistung, welche bei ausgewiesener Bedürftigkeit ausgerichtet werden muss. Als letztes Auffangnetz in der Existenzsicherung unterliegt die Sozialhilfe besonders stark den verschiedenen exogenen Faktoren, wie zum Beispiel den Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, den demografischen und gesellschaftlichen Entwicklungen oder Kürzungen bei vorgelagerten Leistungen. Zu den Kostentreibern gehören unter anderen auch die stetig steigenden Kosten im Gesundheitswesen (Krankenkassenprämien etc).

Selbstverständlich beschäftigen die stetig steigenden Sozialkosten auch den Regierungsrat. Die Möglichkeiten, die Kosten nachhaltig zu senken, sind jedoch gering und oft mit steigenden Folgekosten in anderen Bereichen verbunden, zum Beispiel steigenden Sicherheitskosten aufgrund zunehmender Kriminalität oder steigenden Gesundheitskosten aufgrund sozialer Isolation oder

Verwahrlosung. Aus diesem Grund muss bei jeder Massnahme sorgfältig abgewogen werden, ob sie langfristig auch wirklich zu einer dauerhaften Einsparung führen kann.

Es wurden und werden laufend Massnahmen ergriffen, um unterstützte Personen von der Sozialhilfe ablösen zu können. So wurde zum Beispiel bereits vor Jahren ein besonderes Augenmerk auf Junge Erwachsene zwischen 18 und 25 Jahren gelegt. Diese wurden in Basel-Stadt schon vor der SKOS-Richtlinien-Revision mit tieferen Ansätzen unterstützt, enger begleitet und gezielt in ihrer beruflichen Integration unterstützt. Wichtige Massnahmen werden im Moment auch im Rahmen der Aus-, Weiter- und Nachholbildung geprüft, da die geforderten Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt kontinuierlich zunehmen. Präventiv gearbeitet wird im Kanton auch mit Kindern aus armutsbetroffenen Haushalten - sie sollen in unserem Bildungssystem die gleichen Chancen erhalten wie Kinder aus besser gestellten Familien. Auch die Massnahme von iJob-Plätzen im zweiten Arbeitsmarkt führt zu einer Stabilisierung von Personen, die arbeiten können aber kaum Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt (mehr) haben.

Von einem Leistungsabbau im Sinne einer Senkung des Grundbedarfes sieht der Regierungsrat bewusst ab. Der Grundbedarf soll neben den existenzsichernden Leistungen auch eine Mindestteilnahme am gesellschaftlichen Leben ermöglichen. Menschen, die aus ganz unterschiedlichen Gründen ihr Leben nicht ohne finanzielle Unterstützung meistern können, sollen nicht ausgrenzt werden.

Längerfristig können Kosten gesenkt werden, wenn in Integrationsmassnahmen (Bildung / Weiterbildung) mehr investiert wird als bisher, damit die Ablösung von der Sozialhilfe in einem sich rasant verändernden Arbeitsmarkt nachhaltig gelingen kann.

5. Teilt der Regierungsrat die Auffassung des Interpellanten, dass die Personenfreizügigkeit mit der EU Einfluss auf die steigenden Zahlen in der Sozialhilfe hat? Falls nein, warum nicht?

Die Anspruchsberechtigung für Sozialhilfe ist abhängig von der Aufenthaltsbewilligung. Bewilligungsinstanz sind die Migrationsämter. Die Sozialhilfe hat nachfolgend die entsprechende Unterstützung zu leisten, sofern ein Anspruch geltend gemacht werden kann.

Personen, die unter das Freizügigkeitsgesetz oder unter das EFTA-Übereinkommen fallen sind grundsätzlich gleich wie Schweizerinnen und Schweizer zu behandeln, wenn sie einer Arbeit nachgehen und über die nötige Aufenthaltsbewilligung verfügen.

Der Zugang zu Sozialhilfeleistungen ist jedoch an bestimmte Bedingungen geknüpft:

Sozialhilfe für L-Kurzaufenthalter

Wie bereits in der Antwort auf verschiedene frühere Interpellation erwähnt, richtet die Sozialhilfe Personen mit Kurzaufenthalts-Bewilligung L grundsätzlich lediglich Nothilfe aus. Reguläre Unterstützungsansätze erhalten Kurzaufenthalterinnen und -aufenthalter, die erwerbstätig sind, deren Lohn aber nicht bedarfsdeckend ist ("working poor") sowie Personen, die mindestens ein Jahr in der Schweiz erwerbstätig waren, bevor sie bedürftig wurden. Diese Praxis ist mit dem Freizügigkeitsabkommen konform.

Sozialhilfe für B-Aufenthalter

Personen aus EU/EFTA-Staaten, die eine B-Bewilligung erhalten möchten, müssen einen Arbeitsvertrag in der Schweiz vorweisen und/oder nachweisen, dass sie über genügend finanzielle Mittel zur Sicherung ihres Lebensunterhalts verfügen. Bedürftige Personen mit B-Bewilligung werden von der Sozialhilfe regulär unterstützt. Wird die Bewilligung widerrufen oder nicht mehr erneuert, richtet die Sozialhilfe nur noch Nothilfe aus. Aufgrund des Sozialhilfebezugs kann eine gültige Bewilligung nicht widerrufen werden. Es kann jedoch mit dieser Begründung die Verlängerung der Bewilligung abgelehnt werden.

Auswirkung der Personenfreizügigkeit auf die Sozialhilfe

Die Frage des Interpellanten nach dem Einfluss der Personenfreizügigkeit auf die Fallzahlen in der Sozialhilfe kann in gegebener Frist und mit der vorhandenen Datenlage nicht zuverlässig beantwortet werden. Grundsätzlich kann gesagt werden, dass sich bisher in der Schweiz keine Evidenz für eine problematische Zunahme bei den EU/EFTA-Bürgerinnen und -Bürgern in der Sozialhilfe zeigt.

Gemäss Berichten des Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), welche regelmässig die Auswirkungen des Freizügigkeitsabkommens (FZA) analysieren, lässt sich aus der Entwicklung der Sozialhilfequote in der Schweiz keinen direkten Rückschluss auf die EU-Zuwanderung ziehen. Der aktuellste Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen vom April 2017 zeigt verschiedene positive und negative Effekte der Personenfreizügigkeit auf. Zur Belastung der Sozialsysteme hält die Studie unter anderem fest, dass Personen, die unter dem Freizügigkeitsabkommen (FZA) eingewandert, vor allem in den ersten Jahren unterdurchschnittlich Leistungen beziehen. 91% der unter dem FZA eingewanderten Personen haben in den ersten vier Jahren nach ihrer Ankunft in der Schweiz keine Leistungen bezogen.

Die Studie weist aber auch auf das erhöhte Erwerbslosigkeitsrisiko bestimmter Zuwanderungsgruppen hin, die in den letzten 15 Jahren im Rahmen der Personenfreizügigkeit in die Schweiz eingewandert sind. Es sind vor allem Arbeitskräfte aus Süd- und Osteuropa, deren Erwerbslosenquote deutlich überdurchschnittlich ausfällt. Dies steht in erster Linie damit in Zusammenhang, dass Zuwanderer aus diesen Ländern in Branchen mit saisonal stark schwankenden Beschäftigungsverhältnissen überproportional vertreten sind.

Der Bericht zeigt weiter, dass die Sozialhilfequoten von Staatsangehörigen der EU/EFTA insgesamt relativ nahe um den gesamtschweizerischen Durchschnitt liegen. Deutlich unterdurchschnittlich und sogar noch tiefer als die Quote der Schweizer/innen ist diejenige von Personen aus Deutschland. Gegenüber dem Durchschnitt erhöhte Sozialhilfequoten weisen dagegen Personen aus den südeuropäischen Ländern auf. Im Falle von Staatsangehörigen aus Portugal und Spanien fällt auf, dass die Quoten zwischen 2009 und 2013 besonders stark angestiegen, seither aber wiederum rückläufig sind. In welchem Ausmass der Verlauf durch Fälle von Personen geprägt ist, welche im Rahmen der Personenfreizügigkeit erst kürzlich zugewandert sind, ist nicht bekannt.

Genaue Analysen sind schwierig, weil ein Grossteil der Sozialhilfebeziehenden mit einer B- oder C-Bewilligung schon länger in der Schweiz sein dürfen und nicht zwingendermassen zu den Zugewanderten im Rahmen der Personenfreizügigkeit gehören. Die vorhandenen Zahlen sind diesbezüglich nur wenig aussagekräftig.

Zusammenfassend ist der Regierungsrat der Überzeugung, dass die Vorteile der Personenfreizügigkeit für die Schweiz und insbesondere für Basel-Stadt klar überwiegen. Insgesamt dürfte der Gewinn, den die ausländischen Fachkräfte zum Schweizer BIP beitragen, deutlich höher ausfallen als die Lasten in Form von Sozialleistungen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

E. Ackermann

Elisabeth Ackermann
Präsidentin

B. Schüpbach-Guggenbühl

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin