



An den Grossen Rat

20.0275.02

Gesundheits- und Sozialkommission
Basel, 27. Mai 2020

Kommissionsbeschluss vom 13. Mai 2020

Bericht der Gesundheits- und Sozialkommission

zum

**Ratschlag betreffend Teilrevision des Sozialhilfegesetzes:
Förderung von i-Job-Langzeitarbeitsplätzen (Soziale Integration)
innerhalb der kantonalen Verwaltung**

Inhalt

1. Ausgangslage.....	3
2. Vorgehen der Kommission.....	4
3. Kommissionsberatung.....	4
3.1 Allgemeines.....	4
3.2 Hearings.....	4
3.2.1 Arbeitsgemeinschaft baselstädtischer Staatspersonalverbände (AGSt) / Gewerkschaftsbund	4
3.2.2 Behindertenforum.....	5
3.3 Ausgelagerte Betriebe (Gesetzesanpassung)	5
3.4 Weiteres	6
3.4.1 Berichterstattung	6
3.4.2 Ablösung der i-Job-Anstellung durch andere Modelle	6
3.4.3 Einsatzbetriebe in der Privatwirtschaft.....	6
4. Antrag der Kommission.....	7
Grossratsbeschluss.....	8

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat die Ergänzung des Sozialhilfegesetzes vom 29. Juni 2000 (SHG). Neu soll für Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger, die im Rahmen der sozialen Integration längerfristig bei einer kantonalen Verwaltungsstelle beschäftigt werden, der Arbeitsvertrag nach Obligationenrecht abgeschlossen werden. Auf dieser Grundlage kann die kantonale Verwaltung ebenfalls Langzeiteinsatzplätze für Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger nach dem Lohnmodell i-Job anbieten. Damit soll der Nachfrage nach Angeboten im Bereich Soziale Integration Rechnung getragen und die Vorgabe des Grossen Rates nach 250 Einsatzplätzen eingelöst werden (GRB vom 17. Dezember 2015). Die Gesetzesanpassung hat keine Mehrausgaben zur Folge.

Das Lohnmodell i-Job ist Teil des Gesamtkonzepts Soziale Integration der Sozialhilfe. Das Programm bietet Sozialhilfebezügerinnen und -bezügern, die auf dem ersten Arbeitsmarkt keine absehbare Chance auf eine Anstellung haben, einen Langzeitarbeitsplatz im zweiten Arbeitsmarkt an. Es richtet sich insbesondere an Personen, die bereits seit vielen Jahren vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind, i.d.R. über 55 Jahre alt sind und / oder eine verminderte Leistungsfähigkeit aufweisen. Häufig haben die Teilnehmerinnen und Teilnehmer körperliche, seelische oder geistige Beeinträchtigungen, erfüllen jedoch nicht die Voraussetzungen für Massnahmen der Invalidenversicherung IV. Die Teilnahme an dem Programm ist freiwillig, Grundsatz der i-Job-Anstellungen ist die Gleichbehandlung aller Personen, unabhängig von der Aufgabe, die erfüllt wird. Ein Abbruch hat keine Konsequenzen zur Folge.

Als Einsatzbetrieb für i-Job-Plätze kommen einerseits gemeinnützige Organisationen (wie Stiftungen oder Hilfswerke) und andererseits Firmen in Frage, die sich explizit für diesen Zweck engagieren und keine Gewinnmaximierung anstreben (Sozialfirmen). Auch Beschäftigungen bei der Verwaltung sind möglich, wobei im öffentlichen Dienst keine Arbeiten ausgeführt werden dürfen, welche durch Sparmassnahmen wegrationalisiert wurden oder für die eine andere Finanzierung gescheitert ist. Unter gewissen Bedingungen wäre es auch für gewinnorientierte Unternehmen möglich solche Arbeitsplätze anzubieten.

Aktuell stehen insgesamt 231 i-Job-Plätze zur Verfügung, davon 200 bei Sozialfirmen (Dock AG und Stiftung Erlenhof, vormals Baupunktgenossenschaft B2). In der kantonalen Verwaltung konnten bisher nur beim Sportamt Einsatzplätze (22, mit 12 Personen im Einsatz) geschaffen werden. Diese Plätze werden aktuell über eine Drittfirma angeboten.

Der hauptsächliche Grund für die Zurückhaltung der Verwaltung ist personalrechtlicher Art: Anstellungen innerhalb der Verwaltung sind nur nach Personalgesetz möglich. Unbefristete Anstellungen müssen auch dem Headcount angerechnet werden. Es ist nachvollziehbar, dass Verwaltungsstellen zurückhaltend sind, Personen der Zielgruppe anzustellen, wenn dadurch ihre ordentlichen Personalressourcen zur Erfüllung der Kernaufgaben reduziert werden. Weitere Fragen, die sich bei einer Anstellung nach Personalrecht ergäben, betreffen die Stellenbewertung, Lohnentwicklung und die Lohnfortzahlung beim Arbeitsausfall.

Dem Dilemma zwischen personalrechtlichen Bedenken und grossrätlichem Auftrag soll eine Änderung am Sozialhilfegesetz begegnen. Damit wird klargestellt, dass die längerfristigen Einsätze von Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger im Rahmen der sozialen Integration stattfinden und keine allgemeine Aufweichung des Grundsatzes bedeuten kann, wonach das Personalgesetz für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons gilt.

Für Details des Berichts wird auf den Ratschlag Nr. 20.0275.01 verwiesen.

2. Vorgehen der Kommission

Der Grosse Rat hat den Bericht Nr. 20.0275.01 der Gesundheits- und Sozialkommission (GSK) zum Bericht überwiesen. Die GSK hat das Geschäft an drei Sitzungen inklusive eines Hearings mit der Arbeitsgemeinschaft baselstädtischer Staatspersonalverbände (AGSt) / Gewerkschaftsbund und dem Behindertenforum behandelt und im Zirkularverfahren verabschiedet. An der Beratung haben seitens des Wirtschafts-, Sozial- und Umweltdepartements (WSU) der Vorsteher und der Leiter der Sozialhilfe teilgenommen.

3. Kommissionsberatung

3.1 Allgemeines

Die GSK begrüsst das Programm i-Job der Sozialhilfe. Es ermöglicht eine tagesstrukturierende Beschäftigung mit sozialen Kontakten, in der Wertschätzung wieder erlebt werden kann. Die Departemente sollen durch die vorliegende Lösung animiert werden, solche Arbeitsplätze zu schaffen.

Die GSK beschäftigte sich mit dem Lohnmodell i-Job bereits im Rahmen der Behandlung des Behindertengesetzes. Der Regierungsrat schlug die nun vorliegende Änderung des Sozialhilfegesetzes bereits damals vor. Er schlug einen neuen § 13 Abs. 4bis vor: „Werden unterstützungsberechtigte Personen mit Leistungsbeeinträchtigungen im Rahmen der sozialen Integration längerfristig beschäftigt, so hat der Einsatzbetrieb mit ihnen Arbeitsverträge abzuschliessen. Erfolgt die Beschäftigung innerhalb der kantonalen Verwaltung, ist ein privatrechtlicher Arbeitsvertrag nach den Vorschriften des Schweizerischen Obligationenrechts (OR) vom 30. März 1911 abzuschliessen.“ Nach eingehender Diskussion entschloss sich die GSK damals diese Änderung (d.h. den zweiten Satz betreffend Obligationenrecht) separat behandeln zu wollen.

Der vorliegende Ratschlag enthält nun die bereits damals vorgelegene Änderung.

Die GSK ist durch die Beratung und den Austausch mit den Gewerkschaften und Behindertenorganisationen zum Schluss gekommen, dass die Anstellung nach Obligationenrecht eine praktikable Lösung darstellt. Die kommissionsinterne Beratung hat zu einer intensiveren Diskussion der sozialen Integration (zweiter Arbeitsmarkt) geführt.

3.2 Hearings

3.2.1 Arbeitsgemeinschaft baselstädtischer Staatspersonalverbände (AGSt) / Gewerkschaftsbund

AGSt und Gewerkschaftsbund vertreten folgende Position:

Andere Möglichkeiten als Unterstellung ins OR: Die Gewerkschaften stellten die Frage, ob für i-Jobs nicht auch eine besondere Klasse innerhalb des Personalgesetzes geschaffen werden könne. Schliesslich sei auch wichtig, dass die hierbei geschaffenen Tätigkeiten neu sein müssten.

Kein Lohndumping/Wegfall von bestehenden Aufgaben: i-Jobs dürften keine Arbeiten sein, die bereits heute verrichtet werden. Es sollen im Besonderen keine ordentlichen Stellen abgebaut werden. Die mögliche Konkurrenz für ordentliche Stellen gemäss Personalrecht bei wenig qualifizierten Arbeiten ist eine wesentliche Sorge der Gewerkschaften.

Etappierte Ausweitung: Bedenken wurden gegenüber einer Ausweitung des i-Job-Modells auf die ausgelagerten Betriebe geäussert. Das Modell müsse mit Blick auf die oben genannten Sorgen

(Konkurrenz für ordentliche Anstellungen) ein gutes Monitoring erfahren. Die Ausweitung über die kantonale Verwaltung hinaus erschwere dies. Die Gewerkschaften bevorzugen deshalb eine etappierte Ausweitung, also eine die vorerst nur innerhalb der kantonalen Verwaltung geschähe.

3.2.2 Behindertenforum

Aus Sicht des Behindertenforums handelt es sich um eine gute Vorlage, die ein Problem benennt und eine Lösung aufzeigt. Der Fokus auf die soziale Integration sei besonders positiv zu werten: Nicht alle Menschen hätten nach dem Herausfallen aus dem ersten Arbeitsmarkt noch die Chance, dort wieder zurückzukehren und sich beruflich einzugliedern, insbesondere bei Menschen mit einer psychischen Beeinträchtigung. Selbst bei diagnostizierten Beeinträchtigungen ziehen sich die Verfahren für eine IV-Rente teilweise bis zu sechs Jahre hin. In dieser Zeit sind tagesstrukturierende und damit stabilisierende Beschäftigung wichtig.

Klar sei, dass die-Jobs nicht mit den Anstellungen gemäss Personalgesetz in Konflikt geraten sollten. Der Weg über ein Spezialgesetz sei deshalb nachvollziehbar und zielgerichtet. Im Vergleich zum IV-Bezug bestehe der Vorteil darin, dass der Regelungsrahmen in der Handhabe des Kantons liege. Die Angebote könnten nach den hiesigen Bedürfnissen ausgestaltet werden.

Im Interesse der Diversifikation der i-Job-Stellen sei es positiv zu werten, dass der Kanton als Arbeitgeber stärker in Erscheinung treten werde. Die Frage stelle sich aber, wieso nicht auch die Privatwirtschaft stärker in dieses Modell eingebunden werde. Man könne sich eine Art Verpflichtungsmodell überlegen, das den Weg zur Schaffung von i-Jobs im Privatsektor ermöglichen würde und gleichzeitig der Gefahr begegne, dass billige Arbeitsplätze geschaffen oder das private Gewerbe konkurrenziert würden.

Eine andere Frage betrifft die Berichterstattung der i-Job-Stellen, die nicht in der allgemeinen Headcount-Statistik des Kantons erscheinen. Wichtig wäre eine Berichterstattung zur sozialen Eingliederung und Beschäftigung wie bspw. die i-Jobs-Stellen, aber auch IV-Integrationsstellen und berufliche Abklärung der IV etc. Dies würde die bestehenden Probleme öffentlich benennen und gleichzeitig die Massnahmen und Handlungen des Kantons aufzeigen.

3.3 Ausgelagerte Betriebe (Gesetzesanpassung)

Die GSK sieht das Lohnmodell i-Job als sinnvolles Instrument der sozialen Integration in der kantonalen Verwaltung an. Sie ist der Ansicht, dass im Sinne der Diversifikation und der Erweiterung der Basis für das i-Job-Modell eine Ausweitung auf die ausgelagerten Betriebe (IWB und BVB) sinnvoll ist. Diese Anpassung benötigt es, da sowohl IWB wie auch BVB dem kantonalen Personalgesetz unterstellt sind.

Die Personalleitungen von BVB und IWB wurden durch das Departement nach ihrer Haltung dazu befragt. Von beiden Betrieben her besteht Offenheit, das i-Job-Modell ohne Verpflichtung zur Anstellung in Anwendung zu bringen.

Das WSU formulierte eine Ergänzung der vorgelegten Gesetzesänderung § 13 Abs 4bis SHG, welche die GSK übernommen hat:

Ratschlag	GSK (Ergänzung unterstrichen)
^{4bis} Werden unterstützungsberechtigte Personen mit Leistungsbeeinträchtigungen im Rahmen der sozialen Integration längerfristig beschäftigt, so hat der Einsatzbetrieb mit ihnen Arbeitsverträge abzuschliessen. Erfolgt die Beschäftigung innerhalb der kantonalen Verwaltung, ist ein privatrechtlicher Arbeitsvertrag nach den Vorschriften des Schweizerischen Obligationenrechts (OR) vom 30. März 1911 abzuschliessen.	^{4bis} Werden unterstützungsberechtigte Personen mit Leistungsbeeinträchtigungen im Rahmen der sozialen Integration längerfristig beschäftigt, so hat der Einsatzbetrieb mit ihnen Arbeitsverträge abzuschliessen. Erfolgt die Beschäftigung innerhalb der kantonalen Verwaltung <u>oder bei Unternehmen des Kantons, dessen Personal nach den Bestimmungen des Personalgesetzes und des Gesetzes betreffend Einreihung und Entlohnung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Basel-Stadt angestellt ist</u>, ist ein privatrechtlicher Arbeitsvertrag nach den Vorschriften des Schweizerischen Obligationenrechts (OR) vom 30. März 1911 abzuschliessen.

3.4 Weiteres

3.4.1 Berichterstattung

Die Schaffung von Stellen zur sozialen Integration ist eine wichtige gesellschaftliche Leistung, aber auch eine grosse Herausforderung für die Dienststellen und die ausgelagerten Betriebe. Die GSK hat den Eindruck gewonnen, dass dabei die Gefahr der Verdrängung ordentlicher Stellen zu bewältigen ist. Das WSU hat in der Beratung ausdrücklich erklärt, dass gemäss kantonaler Vorgabe i-Job-Plätze nicht zum Wegfall bisheriger Stellen (respektive Übernahme von bestehenden Aufgaben) führen dürfen.

Die GSK hält es für sinnvoll und wünscht, dass der Kanton in zwei Jahren über die Auswirkungen der Gesetzesanpassung, d.h. die Situation bei den i-Jobs und deren Auswirkungen, berichtet. Das WSU sieht sich im Stande, dies zu tun, und hat sich dementsprechend dazu bereit erklärt.

Ebenfalls möchte die GSK dem WSU mitgeben, dass es ggf. sinnvoll sein könnte einen Automatismus der Berichterstattung (analog Arbeitslosenfonds) einzuführen.

3.4.2 Ablösung der i-Job-Anstellung durch andere Modelle

Die GSK diskutierte das Anliegen, dass Personen mit einer langjährigen erfolgreichen sozialen Integration (beispielsweise durch das Programm i-Job) von der Sozialhilfe abgelöst werden können, auch wenn ein Wiedereinstieg in den ersten Arbeitsmarkt (mit all den dort zur Verfügung stehenden Massnahmen) nicht möglich ist. Die GSK wollte aber die Vorlage nicht mit dem komplexen Thema verbinden. Sie sieht davon ab, es zu einem Teil des vorgelegten GRB zu machen, zumal hier die Frage der Rückweisung aufgeworfen wurde, da eine Gesetzesanpassung über das SHG hinausgehen könnte. Die GSK arbeitet an einem Anzug zur weiteren Klärung, welche Strategien und Inhalte für „Soziale Anstellungen“ in Frage kommen.

3.4.3 Einsatzbetriebe in der Privatwirtschaft

Die GSK diskutierte das Anliegen, die in Frage kommenden Einsatzbetriebe auch auf den privatwirtschaftlichen Sektor (erster Arbeitsmarkt) zu erweitern und das hier liegende Potential der sozialen Integration zu nutzen. Dies ist mit den jetzigen Grundlagen bereits möglich. Die GSK

wird sich dieser Thematik aber noch vertieft annehmen und allenfalls mittels parlamentarisches Vorstösse aktiv werden.

4. Antrag der Kommission

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt die Gesundheits- und Sozialkommission dem Grossen Rat einstimmig, dem nachstehenden Grossratsbeschluss zuzustimmen.

Die Gesundheits- und Sozialkommission hat diesen Bericht am 27. Mai 2020 im Zirkularverfahren einstimmig genehmigt und Sarah Wyss zur Sprecherin bestimmt.

Im Namen der Gesundheits- und Sozialkommission

A handwritten signature in dark ink, consisting of a stylized, cursive 'S' followed by a long horizontal line extending to the right.

Sarah Wyss, Präsidentin

Beilage

Grossratsbeschluss

Sozialhilfegesetz

Änderung vom [Datum]

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt,

nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. 20.0275.01 vom 10. März 2020 sowie in den Bericht der Gesundheits- und Sozialkommission Nr. 20.0275.02 vom 27. Mai 2020,

beschliesst:

I.

Das Sozialhilfegesetz vom 29. Juni 2000 (Stand 1. Januar 2009) wird wie folgt geändert:

§ 13 Abs. 4^{bis} (neu)

^{4bis} Werden unterstützungsberechtigte Personen mit Leistungsbeeinträchtigungen im Rahmen der sozialen Integration längerfristig beschäftigt, so hat der Einsatzbetrieb mit ihnen Arbeitsverträge abzuschliessen. Erfolgt die Beschäftigung innerhalb der kantonalen Verwaltung oder bei Unternehmen des Kantons, dessen Personal nach den Bestimmungen des Personalgesetzes und des Gesetzes betreffend Einreihung und Entlohnung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Basel-Stadt angestellt ist, ist ein privatrechtlicher Arbeitsvertrag nach den Vorschriften des Schweizerischen Obligationenrechts (OR) vom 30. März 1911 abzuschliessen.

II. Änderung anderer Erlasse

Keine Änderung anderer Erlasse.

III. Aufhebung anderer Erlasse

Keine Aufhebung anderer Erlasse.

IV. Schlussbestimmung

Diese Änderung ist zu publizieren; sie unterliegt dem Referendum und der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

[Behörde]

[Funktion 1]

[NAME 1]

[Funktion 2]

[NAME 2]

Sozialhilfegesetz (kursiv: GRB 2019)	Ergänzung gemäss Ratschlag (fett)	Ergänzung gemäss Kommissionsbericht (fett und unterstrichen)
§ 13 Eingliederungsmassnahmen ¹ Die Sozialhilfe bietet unterstützten Personen nach Möglichkeit Massnahmen zur beruflichen und sozialen Eingliederung an, sofern kein Anspruch auf andere gesetzliche Eingliederungsmassnahmen besteht. Die Sozialhilfe schafft die dafür geeigneten Instrumente. ² Die Angebote können alle zweckgerichteten Arten von Tätigkeiten, Schulungen und Weiterbildungen umfassen. ³ Die Angebote sind auf die Vereinbarkeit von beruflichen und familiären Aufgaben auszurichten. ⁴ Wenn die Sozialhilfe unterstützungsberechtigte Personen kurzfristig in einem Einsatzbetrieb beschäftigt, ohne dass mit diesem Arbeitsverträge abgeschlossen werden, tritt sie selber als Arbeitgeberin auf. Sie schliesst in diesen Fällen mit der einzusetzenden Person einen Vertrag ab. Darin werden Leistung, Gegenleistung und Dauer umschrieben. Vom Einsatzbetrieb hat sie eine Vergütung zu verlangen, die den orts- und berufsüblichen Lohnansätzen unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit entspricht. ^{4bis} <i>Werden unterstützungsberechtigte Personen mit Leistungsbeeinträchtigungen im Rahmen der sozialen Integration längerfristig beschäftigt, so hat der Einsatzbetrieb mit ihnen Arbeitsverträge abzuschliessen.</i> ⁵ Zur gezielten Förderung der individuellen Fähigkeiten unterstützter Personen können Massnahmen wie Schulungen oder Praktika angeboten werden. Diese sind zeitlich zu begrenzen und in ihrer Wirkung zu überprüfen.	^{4bis} <i>Werden unterstützungsberechtigte Personen mit Leistungsbeeinträchtigungen im Rahmen der sozialen Integration längerfristig beschäftigt, so hat der Einsatzbetrieb mit ihnen Arbeitsverträge abzuschliessen.</i> Erfolgt die Beschäftigung innerhalb der kantonalen Verwaltung, ist ein privatrechtlicher Arbeitsvertrag nach den Vorschriften des Schweizerischen Obligationenrechts (OR) vom 30. März 1911 abzuschliessen.	^{4bis} <i>Werden unterstützungsberechtigte Personen mit Leistungsbeeinträchtigungen im Rahmen der sozialen Integration längerfristig beschäftigt, so hat der Einsatzbetrieb mit ihnen Arbeitsverträge abzuschliessen.</i> Erfolgt die Beschäftigung innerhalb der kantonalen Verwaltung <u>oder bei Unternehmen des Kantons, dessen Personal nach den Bestimmungen des Personalgesetzes und des Gesetzes betreffend Einreihung und Entlohnung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Basel-Stadt angestellt ist</u>, ist ein privatrechtlicher Arbeitsvertrag nach den Vorschriften des Schweizerischen Obligationenrechts (OR) vom 30. März 1911 abzuschliessen.