

SOZIALHILFE DER STADT BASEL

JAHRBUCH 2007



SOZIALHILFE
DER
STADT BASEL

WIR HELFEN ZUR SELBSTSTÄNDIGKEIT



BÜRGERGEMEINDE
DER STADT BASEL

INHALTSVERZEICHNIS

5	Integration und Ausschluss <i>Ueli Mäder</i>
14	Ende des Anstiegs in Sicht? <i>Lea Schär-Sibler</i>
18	Missbrauchsbekämpfung in der Sozialhilfe <i>Alfred Trechslin</i>
27	Strategien zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit <i>Rolf Schürmann</i>
34	Teillohn- und Gegenleistungsmodelle <i>Andreas Bammatter</i>
38	Die Stadthelfer: Ein Pilotprojekt zur soziokulturellen Integration bei der Sozialhilfe <i>Anette Stade</i>
45	Case-Management-Beratung auf dem Prüfstand <i>Annette Elbert</i>
53	Was geschieht mit vulnerablen AsylbewerberInnen? <i>Thomas Mainx, Gerd Willms</i>
56	Arbeiten mit jugendlichen Asylbewerbern <i>Jens Jörn Jenrich</i>
58	Was kann Verwandten von Sozialhilfeempfängern zugemutet werden? <i>Elisabeth Braun</i>
60	Genügende Rechtsgrundlage für Sozialhilfeleistungen <i>Elisabeth Braun</i>
62	Beschwerden gegen Sozialhilfe <i>Elisabeth Braun</i>
65	Steigende Kosten und sinkende Erträge <i>Bernhard Stöcklin</i>
69	Ökonomische und soziale Theorien in der Praxis <i>Rolf Maegli</i>
77	Anhang zum Jahrbuch Auszug aus dem Verwaltungsbericht 2006

EDITORIAL

Anstelle des detaillierten Verwaltungsberichtes publiziert die Sozialhilfe der Stadt Basel erstmals ein Jahrbuch, das mit Fachbeiträgen auf aktuelle Schwerpunkte der Sozialhilfe eingeht. Ein Auszug aus dem Verwaltungsbericht ist im Anhang enthalten.

Es freut uns, dass Prof. Dr. Ueli Mäder mit einem prominenten Gastbeitrag eine Starthilfe für dieses Jahrbuch leistet. In weiteren Beiträgen wird die Entwicklung der Klientenstrukturen und der Finanzen beleuchtet. Zum Thema Missbrauchsbekämpfung werden detaillierte Fakten dargelegt. Aus der Innovationswerkstätte der Sozialhilfe berichten wir über die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit, die Case-Management-Beratung sowie über das Modell Stadthelfer als Massnahme zur sozialen Integration. Das Schicksal der vulnerablen Asylbewerber sowie die Arbeit mit jugendlichen Asylbewerbern beleuchtet eine Facette des Themas, das in der politischen Diskussion oft zu kurz kommt. Schliesslich gehen wir auch auf die rechtlichen Rahmenbedingungen der Sozialhilfe ein und fragen uns zum Schluss, welche Bedeutung ökonomische und soziale Theorien für die soziale Praxis haben.

Basel, im Juni 2007

Rolf Maegli, Vorsteher Sozialhilfe der Stadt Basel



INTEGRATION UND AUSSCHLUSS

Gastbeitrag zum Jahrbuch 2007

Die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen führen zu neuen Erscheinungsformen der Armut. Neben dem herkömmlichen Bild von Armut als ein Zustand der materiellen Not kommen zusätzliche Faktoren von Armut, die sich durch Ausgrenzung aus tragenden sozialen Strukturen ergeben. Die Sozialhilfe als letzte Station sieht sich Anforderungen gegenüber, die sie allein nicht mehr lösen kann.

Ueli Mäder, ordentlicher Professor für Soziologie an der Universität Basel, Co-Leiter des Instituts für Soziologie, Dekan der Philosophisch-Historischen Fakultät und Dozent an der Hochschule für Soziale Arbeit (FHNW). Autor mehrerer Studien zur sozialen Ungleichheit.

Die neue Armutsforschung befasst sich intensiv mit Fragen nach der Integration und dem Ausschluss. Sie betreffen die Sozialhilfe sehr direkt. Die beiden Begriffe deuten jedenfalls an, dass die Armutsfrage weit über das Geld, den Kontostand und das Ausmass der Sachhilfe hinaus reicht. Soziale Bezüge stehen im Vordergrund. Die Pluralisierung der Gesellschaft bringt neue soziale Differenzierungen mit sich. Sie verändert alte Klassen- und Schichtkonzepte. Aber wie? Gibt es kein Oben und Unten mehr? Ist die materielle Not verschwunden? Treten neue Formen der Desintegration an ihre Stelle?

Der Ausschluss gilt weithin als neue soziale Frage des 21. Jahrhunderts. Er dokumentiert eine besondere Form der sozialen Ungleichheit. Aber sind damit frühere Klassenanalysen passé, welche die alte soziale Frage als Arbeiter/innen- und Armutsfrage verstanden? Das ist eine der Kernfragen, mit denen ich mich auseinandersetze. Ich tue dies in sechs Schritten. Ich beziehe mich erstens auf eigene empirische Untersuchungen, insbesondere auf unsere Studie zur Dynamik von Integration und Ausschluss, und erläutere zweitens, wie verschiedene theoretische Ansätze die sozialen Fragen der Armut und des Ausschlusses thematisieren. Auf diesen Grundlagen frage ich drittens, inwiefern sich ein Diskurswandel feststellen lässt und wie dieser mit sozialstrukturellen Veränderungen korrespondiert. Viertens skizziere ich mit Bezug auf den Ansatz von Pierre Bourdieu ein dynamisches Raumkonzept, das vertikale und horizontale Gliederungen integriert und mehrdimensional verortet. Daran schliesst fünftens mein empirisch unterlegter Versuch einer Synthese an. Hinzu kommen sechstens mögliche Folgerungen für die Sozialhilfe.

Vorab noch ein Wort zu den Begriffen: Ich verstehe die Integration zunächst als einen Prozess des Einbezugs in ein Geflecht sozialer Beziehungen. Die Partizipation ermöglicht den Individuen die aktive Teilnahme und Teilhabe am gesellschaftlichen Gefüge. Zur Integration gehört der Ausschluss. Er bezieht sich auf gegenläufige Prozesse der Loslösung und Entkoppelung. Diese Dissoziation geschieht oft unfreiwillig. Sie kann aber auch von den Akteurinnen und Akteuren gewollt sein.

AKTUELLE NATIONALFONDSSTUDIE ZUR SOZIALHILFE

Im Rahmen des Nationalfondsprogramms «Integration und Ausschluss» (NFP 51) untersuchten wir, wie sich die Kategorisierung auswirkt, nach welcher die Sozialhilfe ihre Klientel einteilt.¹ Wir analysierten, wie die Sozialhilfe versuchsweise ihre Klientinnen und Klienten in den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Fribourg segmentiert(e). Dabei interessierten: die Kriterien der Segmentierung, die Auswirkungen auf die berufliche und soziale Integration sowie die Frage nach der möglichen Stigmatisierung sozial Benachteiligter. Wir befassten uns mit der Segmentierung der Sozialhilfeklientel auf drei Ebenen: erstens auf der Ebene der Diskurse, zweitens auf der Ebene der Institutionen und drittens auf der Ebene der konkreten Erfahrungen und Sichtweisen von Betroffenen. Die Diskursanalyse gibt Aufschluss über die Konzepte der Segmentierung. Offene Interviews mit Fachleuten der Sozialpolitik, der Behörden und der sozialen Arbeit gewähren ferner einen

¹ Ueli Mäder (Antragsteller), Carlo Knöpfel, Stefan Kutzner (Koordination): «Sozialhilfe in der Schweiz: Integration und Ausschluss durch Segmentierung von KlientInnen». Wissenschaftliche Mitarbeit: Eliane Boss, Claudia Heinzmann, Daniel Pakoci

Einblick in die Praxis der Segmentierung. Interviews mit Klientinnen und Klienten der Sozialhilfe vermitteln zudem Hinweise auf die Wirkung der Segmentierung. Einen wichtigen Kontext bildet der sozio-ökonomische Strukturwandel. Die Erosion der Vollbeschäftigung und der Ungleichheit bei den Einkommen und Vermögen verstärken derzeit den (Veränderungs-)Druck auf die sozialen Sicherungssysteme und die Sozialhilfe. Unsere Forschungsergebnisse sollen daher dazu beitragen, die sozialpolitische Diskussion über die künftige Ausgestaltung der Sozialhilfe zu fundieren und die professionelle Praxis der Sozialarbeit weiter zu qualifizieren. Soviel zur Studie. Ich greife hier einen wichtigen Aspekt daraus auf. Er deutet darauf hin, wie eng Prozesse der Integration und des Ausschlusses miteinander verknüpft sind und die Armutsfrage prägen. Zum einen gibt es neue Formen der sozialen Integration durch den beruflichen Ausschluss, weil Betroffene mehr Zeit für sich und ihre sozialen Beziehungen haben. Zum anderen gibt es auch neue Formen des sozialen Ausschlusses durch die berufliche Integration. Das klingt absurd. Aber dieses lässt sich etwa dann feststellen, wenn sich die berufliche Integration in prekäre Arbeitsbereiche mit geringer sozialer Sicherheit vollzieht.

Die Sozialhilfe konzentriert ihre Anstrengungen auf Sozialhilfeabhängige, die noch intakte Chancen haben, im ersten Arbeitsmarkt eine Beschäftigung zu finden. Wer zu dieser ersten Gruppe gehört, erhält weniger Mittel für den Grundbedarf, aber mehr Geld, wenn die Erwerbsintegration zustande kommt. Die finanziellen Anreize erweitern den Handlungsspielraum. Etliche Sozialhilfeabhängige schätzen das. Sie fühlen sich ernst genommen, stärker beachtet und akzeptieren mögliche finanzielle Einbußen. Andere Sozialhilfeabhängige fühlen sich durch die privatisierten Risiken mehr gestresst. Sie erleben unter diesen Bedingungen selbst die erfolgreiche Erwerbsintegration als Ausschluss. Denn diese findet primär im prekären Niedriglohnsektor statt, was soziale Beziehungen belasten und zu einem (Teil-)Ausschluss durch Integration führen kann. Eine zweite Gruppe bilden die Personen, die zwar nicht mehr für den ersten Arbeitsmarkt infrage kommen, aber für den zweiten, geschützten Arbeitsmarkt oder für Gegenleistungsmodelle. Bei den Gegenleistungen hängt die Unterstützung von der Bereitschaft ab, eine sozial, kulturell oder ökologisch relevante Arbeit zu verrichten. Ich gehe hier nicht weiter auf diesen speziellen Integrationstyp ein. Eine dritte Gruppe bilden Sozialhilfeabhängige, die sich laut Sozialhilfe weder in den ersten Arbeitsmarkt integrieren können, noch in der Lage sind, als Gegenleistung für ihre Unterstützung gemeinnützige Tätigkeiten zu verrichten. Sie erhalten das Geld nun mit weniger Auflagen. Den einen entspricht diese Vereinfachung. Sie können auf Pro-forma-Bewerbungen verzichten und mehr das tun, was sie gerne tun. Der Ausschluss aus der Erwerbsarbeit gibt ihnen die Möglichkeit, sich um ihre soziale Integration zu kümmern. Der Ausschluss fördert also ihre Integration. Das scheint widersprüchlich zu sein, hat aber eine eigene Logik. Dazu ein Beispiel: Ein Journalist, der psychisch erkrankt ist, kann nun dank der Verortung in diese «Gruppe der Abgeschobenen» interessante Geschichten schreiben, statt «Kurzmeldungen für den Medienmarkt zu produzieren». So seine Erklärung. Andere, die zu dieser dritten «Gruppe der Ausgemusterten» gehören, suchen verzweifelt einen «richtigen Job». Sie wehren sich gegen die vorgenommene Kategorisierung, die sie als Stigmatisierung erleben. «Ich will Arbeit und keine Rente», sagt eine gut fünfzigjährige Bezügerin von Sozialhilfe. Sie spricht mehrere Sprachen, hat schon zwei Bücher publiziert und versteht nicht, warum ihr «die Behörden eine richtige Arbeit verwehren». Sie erlebt den Ausschluss nicht als Chance zur sozialen Integration, obwohl sie gerne Bilder malt und ausstellt, aber das «lieber nur als wirkliche Freizeitbeschäftigung».

THEORETISCHE ANSÄTZE UND GRUNDLAGEN

Ich versuche nun zunächst weiter zu präzisieren, was konzeptionell mit den beiden Begriffen Integration und Ausschluss gemeint ist, die einander oft entgegen gesetzt werden. Ein präziseres Verständnis ist wichtig, weil Analysen der Armut auf diese Termini rekurren. Aber wie? Eine fragmentarische Skizze mag dokumentieren, wie unterschiedlich die empirischen und theoretischen Konzepte sind, die sich hinter den Definitionen verbergen.

Die schwierig operablen Begriffe Integration und Ausschluss umreißen laut Kronauer (2003:1) eine der kritischsten Problemlagen der gegenwärtigen Gesellschaftsentwicklung. Kontroversen beziehen sich auf die Fragen, wie sich die soziale Integration fassen lässt: Geht es um gesellschaftliche Stabilität (Systemtheorie) oder um die Teilhabe von Individuen an politischen Prozessen (Armutsforschung)? Und bedeutet der Ausschluss eine Abkehr von der Gesellschaft, als ob sich das (Innen

vom «Aussen» klar abgrenzen liesse? Der Begriff Ausschliessung hat den Vorteil, dass er das Prozesshafte stärker akzentuiert. In der europäischen Soziologie sind allerdings die Begriffe Inklusion und Exklusion gebräuchlich(er). Gemeinsame Wurzeln gehen auf klassische Ansätze zurück: beispielsweise auf Max Webers «soziale Schliessungen», auf Emile Durkheims «Anomie» und auf Georg Simmels integrative Unterscheidung zwischen «Drinnen und Draussen». Georg Simmel (1858–1914) verfasste vor rund hundert Jahren einen «Exkurs über den Fremden» (1908/1983: 509–512) und verglich den Fremden mit dem Armen. Beide, der Fremde und der Arme, befinden sich in der Gesellschaft drinnen und draussen. Sie sind drinnen und draussen, nicht drinnen oder draussen. Simmel nimmt hier eine Ambivalenz und Dynamik vorweg, mit der spätere Ansätze die «reflexive Modernisierung» kennzeichnen. Soziologe Ulrich Beck (1986:14ff.) beschreibt die «zweite Moderne» als «Epoche des Und». Das «Sowohl-als-auch» löst das «Entweder-oder» ab. Gleichzeitigkeiten ersetzen Ungleichzeitigkeiten. Sie überlagern scheinbar ultimative Gegensätze.

Die Begriffe Inklusion und Exklusion gehen auch auf systemtheoretische Ansätze zurück: auf Talcott Parsons strukturell funktionale Theorie und auf Niklas Luhmanns Unterscheidung einer ersten und zweiten Exklusion. Die erste Exklusion ist mit der Inklusion eng verknüpft. Als Teilausschluss ermöglicht sie, wie Kronauer (1998:2) interpretiert, eine gewisse Eigenständigkeit. Die zweite Exklusion fasst den Ausschluss kategorischer. Luhmann entdeckte sie vorwiegend in marginalisierten Bevölkerungsschichten in Lateinamerika. Nassehi (1997: 137) diskutiert die Inklusion und Exklusion ebenfalls aus systemtheoretischer Sicht. Er wendet sich dagegen, Desintegration primär als Verlustdiagnose zu betrachten. Die dynamische Armutforschung betont soziale Faktoren der Inklusion und Exklusion. Robert Castel versteht die Exklusion als Prozess der Entkoppelung. Er nennt sie «désaffiliation». Serge Paugam spricht von «disqualification sociale». In den USA ist der Begriff «underclass» verbreitet. Er geht auf Gunnar Myrdal zurück, betont die vertikale Gliederung und wird kritisiert, selbst diskriminierend zu sein. Der ehemalige US-Präsident Bill Clinton sprach von «outer class» (Silver 1995:59). Soziale Ungleichheit erscheint dabei (wieder) als dichotomes Innen und Aussen.

Die Begriffe Inklusion und Exklusion haben den Vorteil, mehrdimensional zu sein. Sie sind nach meinem Verständnis relational, interaktiv und keine Kompaktbegriffe, auch wenn sie manchmal so verwendet werden. Die Vorteile der dynamischen Begriffsfassung gelten, etwas eingeschränkt, auch für die Termini Integration und Ausschluss. Ich verwende sie hier wegen der Anschlussfähigkeit zum erwähnten Nationalfondsprogramm (NFP 51) und zur Europäischen Union, die am 1. Mai 1999 die «Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung» als sozialpolitische Zielsetzung beschlossen hat. Ich verwende diese Begriffe auch deshalb, weil sie gegenläufige und miteinander verschränkte Prozesse ausdrücken, welche die Dynamik der Armut prägen. Aber wie? Das ist hier weiter zu erörtern.

DYNAMIK DER ARMUT

In einer früheren Armutsstudie (Mäder et al. 1991) untersuchten wir bereits die Dynamik zwischen Integration und Ausschluss. Ich gehe hier nicht weiter darauf ein, greife aber zwei Aspekte auf, die aktuelle Befunde kontrastieren. Wir beurteilten nämlich seinerzeit die Dynamik zwischen Integration und Ausschluss teilweise anders als in unseren neuen Studien über die Sozialhilfe (NFP 51) und über die Working Poor (NFP 45). Damals überwog der Eindruck, bei den Armutsbetroffenen seien insbesondere die Working Poor als erwerbstätige Arme relativ gut integriert. Sie bräuchten, nahmen wir an, wie Alleinerziehende vorwiegend Geld, um ihre existenziellen Bedürfnisse zu befriedigen.

In unserer neuen Studie über Working Poor (Kutzner et al. 2004) stellen wir indes eine Kumulation sozialer Probleme fest, die sich mit anhaltender Abhängigkeit ergibt und selbst bei zunehmender Erwerbsintegration – gleichzeitig – gegenläufige Ausschlusstendenzen verstärkt. Konkret: Wir analysierten die soziale Lage von 260 aktuellen und 140 ehemaligen Working Poor. Bei diesen ehemaligen Working Poor, die mittlerweile ihre finanzielle Situation verbesserten, erzielten rund 25 Prozent mehr Einkommen dank Weiterbildung. Weitere 25 Prozent erhöhten ihr Salär, weil sie zusätzliche Jobs zu vorwiegend prekären Arbeitsbedingungen annahmen. Weitere 25 Prozent stabilisierten ihre Situation über eine Sozialversicherung (AHV, IV). Die restlichen 25 Prozent steigerten ihr Einkommen durch die Veränderung der Lebensform, beispielsweise durch Heirat (mit Doppelverdienst) oder durch endende Unterstützungspflichten (Auszug von Kindern). Bei allen erwähnten Gruppen konnten sich viele Einzelpersonen und Familien auch deshalb finanziell verbessern, weil sie in kleinere, günstigere Wohnungen (in Quartieren mit hoher Verkehrsdichte) zügelten.

Sie verbesserten ihre finanzielle Lage, indem sie ihre Wohnsituation verschlechterten. Die Integration in einen Bereich basierte auf dem Rückzug beziehungsweise Ausschluss aus einem andern.

Bei der früheren Basler Armutsstudie (1991) fiel uns auch ein starker innerer Rückzug sozial Benachteiligter auf. Viele der interviewten Armutsbetroffenen fühlten sich relativ stark für Verhältnisse verantwortlich, die primär gesellschaftlich verursacht sind. Wir erklärten uns diesen Rückzug durch den hohen gesellschaftlichen Individualisierungsgrad und die verbreitete Tabuisierung der Armut. Das Schweigen führt dazu, dass Betroffene nach aussen den Anschein erwecken, alles sei in bester Ordnung, auch wenn sie selbst einen hohen Leidensdruck verspüren. Heute weisen etliche Anzeichen darauf hin, dass sich resignative Haltungen und depressive Verstimmungen teilweise auch in Empörung verwandeln. Das mag mit Schlagzeilen über «abgehobene Managerlöhne» und mit der persönlichen Wahrnehmung sozialer Ungleichheit zu tun haben. Wenn Eltern erleben, wie ihre Kinder keine Lehrstelle finden, während andere sehr hohe Saläre erzielen, empfinden sie Wut. Diese kann sich unterschiedlich auswirken. Die Empörung kann die Bereitschaft fördern, sich mehr für eigene Interessen einzusetzen. Sie kann aber auch die Gefahr erhöhen, Halt bei autoritären und populistischen Kräften zu suchen, die eine rigide Ordnungsrufe mit strukturellen Ausgrenzungen anstreben.

Je nachdem, wie wir die Dynamik der Armut zwischen Integration und Ausschluss beurteilen, ergeben sich andere Interventionsstrategien. (Mäder/Schmassmann 2004: 21–37) Von einer mechanischen Trennung ausgehend, dominierte in der Armutsforschung lange ein ultimatives Entweder-oder. Die einen betonten die innere Dynamik der Armut, andere die äussere. Beide konnten sich dabei auf renommierte Vordenker berufen. Oscar Lewis (1966) beschreibt als «Culture of Poverty», wie subjektive Faktoren eine eigene Kultur der Armut prägen. Er unterscheidet den Lebensstil armer Menschen von dem anderer Gesellschaftsmitglieder. Lewis stellt fest, dass sich die Lebensstile von Armen in verschiedenen Gesellschaften ähneln. Er leitet aus seinen Beobachtungen eine gemeinsame Kultur der Armut ab. Diese beinhaltet Verhaltensweisen, die gelernt und weiter vermittelt werden. Sie äussern sich in bestimmten Wertvorstellungen. Die Annahme einer Kultur der Armut geht davon aus, dass die Betroffenen in relativ geschlossenen Milieus leben, in denen jeweils eigene und spezifische Handlungsorientierungen ausgebildet sind. Lewis interpretiert die Kultur der Armut als Ausdruck einer eigenständigen Lebensform, die über Sozialisation an kommende Generationen weiter gegeben wird. Auf der individuellen Ebene sieht Lewis ein Gefühl der Abhängigkeit und Unterlegenheit, der Resignation und des Fatalismus. Hinzu kommen eine gegenwartsbezogene Sichtweise der Welt und eine Unfähigkeit, Zukunftspläne zu entwerfen und zu realisieren. Auf der gesellschaftlichen Ebene weist Lewis auf die mangelnde Integration in das öffentliche Leben hin. Die Armen gehören selten einer Gewerkschaft oder einer anderen Vereinigung an. Sie beteiligen sich kaum an Parteiaktivitäten, besuchen keine Museen und beziehen sich stark auf die eigene Familie. Lewis betrachtet die Kultur der Armut also nicht bloss als Reaktion der Armen auf ihre randständige Existenz in einer Gesellschaft, die durch Klassenschichtung und Individualismus geprägt ist. Die Kultur der Armut vermittelt vielmehr selbst Handlungsorientierungen, die von den Armen verinnerlicht und von einer Generation an die nächste weiter gegeben werden. Sie perpetuiert die Armut und verfestigt Merkmale zu Mechanismen, die den Fortbestand der Armut begünstigen. Fatalistische Einstellungen und resignative Verhaltensweisen erleichtern es, «die Situation so zu nehmen, wie sie nun mal ist».

Andere Forschungsarbeiten über Personen mit wenig Einkommen lassen Zweifel an der These der Kultur der Armut aufkommen. Charles Valentine (1968) weist auf die Bedeutung gesellschaftlicher Rahmenbedingungen hin. Er setzt der psycho-sozialen Hilfe die sozio-ökonomische entgegen. Valentine stellt fest, wie sich Arme in der Lokalpolitik engagieren, die institutionellen Angebote nutzen, Mietvereinigungen und Quartierräte bilden. Er betont, dass die Lebensstile der Armen vielfältige Unterschiede aufweisen und soziale Benachteiligungen nicht durch kulturelle Zwänge entstehen. Der Kulturbegriff impliziert, dass Armutsbetroffene ihr Verhalten über Sozialisationsprozesse verinnerlichen, gegen Wandel relativ resistent sind und sich an festen Werten orientieren. Nach Lewis wird eine Kultur der Armut zwar durch Umstände wie die Arbeitslosigkeit oder niedrige Einkommen gefördert. Wenn die Subkultur der niedrigen Einkommensgruppen aber etabliert ist, entfaltet sie eine eigene Dynamik, die auch bei veränderten Umständen bestehen bleibt, da die Kultur der Armut von den Normen und Werten der Mehrheitskultur einer Gesellschaft weitgehend

abgekoppelt ist. Charles Valentine wendet sich indes dagegen, das Verhalten der Armen als eine Reaktion auf verinnerlichte kulturelle Muster zu interpretieren. Er versteht deren Verhalten als eine Reaktion auf strukturelle und auch auf situative Zwänge. Anders ausgedrückt: Die Armen werden durch quasi objektiv erfassbare Tatsachen wie niedrige Einkommen oder Arbeitslosigkeit gezwungen, so zu handeln, wie sie es tun. An diesem Ansatz orientieren sich Vorstellungen, die davon ausgehen, dass (erwerbstätige) Arme primär ein ergänzendes Einkommen benötigen und ihr Verhalten verändern, sobald sich die Umstände verbessern. Arme orientieren sich demnach an zentralen gesellschaftlichen Normen. Sie übernehmen gängige Werte, auch wenn sie selbst nur beschränkt in der Lage sind, entsprechende gesellschaftliche Ansprüche zu erfüllen. Arme übernehmen also nach diesem Ansatz weitgehend die Einstellungen und Verhaltensweisen der «Mehrheitskultur».

Die Debatte zwischen Struktur und Kultur ist etwas theoretisch. Ich erwähne sie kurz. Die Debatte entbrannte neu in den 1980er-Jahren. Charles Murray (1984) lancierte die Offensive durch die Veröffentlichung eines provokativen Essays. Er versucht aufzuzeigen, wie die Entstehung der amerikanischen «Underclass» in den fortschrittlichen Politiken des Sozialstaats wurzelt. Die Programme zur Bekämpfung der Armut haben seiner Auffassung nach zur Folge, dass sich die Armen eben wie Unterstützte verhalten. Die Hilfe hindere sie relativ weitgehend daran, Erwerbsarbeit zu suchen oder zu heiraten, um die Verantwortung für Kinder zu teilen. William J. Wilson (1987) setzt dieser Einschätzung vier Thesen entgegen, um die Zunahme der Armut und der sozialen Probleme (vor allem in den schwarzen Ghettos der Vereinigten Staaten) zu erklären. Die erste These bezieht sich auf den Wandel der Arbeitsplätze. Konkret: Die Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in der Industrie ist seit den 1970er-Jahren tendenziell rückläufig. Das führt zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit. Viele schwarze Jugendliche, die keine Arbeitsmöglichkeiten finden, wenden sich der Kriminalität, dem Verkauf von Drogen usw. zu. Die zweite These thematisiert die abnehmende Heiratsrate (bei Schwarzen), die Murray unter anderem auf die staatlichen Beihilfen für ledige Mütter zurückführt. Anders Williams. Er argumentiert mit dem sinkenden Angebot an Arbeitsplätzen. Mit dieser Verknappung nimmt auch die Zahl der «heiratsfähigen» Männer ab, die einer Erwerbsarbeit nachgehen und so eine Familie ernähren können. Nach der dritten These begünstigen in den 1970er-Jahren die beschleunigte Zunahme von Wohlstand und die Politik der «affirmative action» die Entstehung einer Mittelschicht (auch unter Teilen der Schwarzen), die von den inneren Städten in die Vororte zieht. Die «selektive Stadtflucht» führt zu einer zunehmenden Konzentration von Armut und sozialen Problemen in den (schwarzen) Ghettos. Nach der vierten These verleitet die sozial desorganisierte Nachbarschaft in benachteiligten Quartieren zur Nachahmung egoistischer Verhaltensweisen. So entsteht ein «pathogenes Milieu», weil alternative Integrationsmodelle fehlen. In diesem Milieu verschärfen sich soziale Probleme, die direkte sozialarbeiterische Interventionen erfordern, aber auch schwierig machen. Soviel zur Debatte über Struktur und Kultur.

Aus meiner Sicht sind die innere und äussere Dynamik der Armut eng miteinander verknüpft. Die unterschiedlichen Zugänge von Lewis und Valentine schliessen sich nicht aus. Was sich quasi drinnen und draussen vollzieht, bezieht sich dialektisch aufeinander. Das eine dokumentiert sich im andern. Und umgekehrt. Die Gleichzeitigkeit der Gegenläufigkeit hebt die Gegensätze nicht auf, verbindet sie aber. Ich halte es für wichtig, diese Dynamik zu beachten. Jean-Paul Sartre (1960, zit. in Hildenbrand 1996:39) deutete sie bereits an. Er fragte, was der Mensch aus dem macht, was die Verhältnisse aus ihm gemacht haben. Diese Sicht ist wichtig, aber nicht selbstverständlich. Im Kontext gängiger Subjektivierung der Armut führen dominante Diskurse davon weg, die Kontexte einzubeziehen. Sie vernachlässigen das Gesellschaftliche im Individuellen. Das zeigt sich bei aktuellen Sozialstrukturanalysen und beim Wandel der Debatten über die Armut. Sie betonen die Individualisierung und verharmlosen strukturelle Voraussetzungen der sozialen Ungleichheit, die auch für neue Formen der Armut zentral sind.

ANALYSEN SOZIALER UNGLEICHHEIT

Armut gründet auf sozialer Ungleichheit; was nicht heisst, dass soziale Ungleichheit stets Armut bedeutet. Soziale Ungleichheit liegt vor, wenn Mitglieder einer Gesellschaft dauerhaft in unterschiedlichem Masse über notwendige oder begehrte Güter verfügen. Es geht dabei um die Verteilung von Wohlstand, Ansehen und Macht. Was einst als Grundwiderspruch zwischen gesellschaft-

licher Produktion und privater Aneignung diskutiert wurde, wird heute eher selten thematisiert. In der Sozialstrukturforschung verlagert sich nach meiner Wahrnehmung der Blick von der vertikalen Schichtung zur horizontalen Gliederung. Das stellt auch Soziologe Rainer Geissler (2001:537) fest, der den Gewinn früherer Studien von Soziologe Theodor Geiger (1891–1952) für aktuelle Analysen sozialer Differenzierung aufzeigt. Ich komme darauf zurück. Klassenmodelle unterschieden im 19. Jahrhundert die Lohnarbeitenden vom Bürgertum nach der Verfügungsgewalt über die Produktionsmittel. Der politische Ökonom Karl Marx (1818–1883) interessierte sich für die bewegenden Kräfte der Geschichte. Er betrachtete die Interessengegensätze als Triebkräfte des sozialen Wandels. Sein Klassenmodell ist ein Konfliktmodell. Es inspiriert, was wir heute relative Verelendung nennen. Analysen sozialer Schichten und Klassen definierten in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts die Menschen nach weiteren Merkmalen wie Beruf, Qualifikationen, Einkommen und Besitz. Angelika Diezinger und Verena Mayr-Kleffel (1999:10f.) diskutieren diese Ansätze aus Sicht der sozialen Arbeit auch weiter führend unter dem Genderaspekt. Soziologe Max Weber (1864–1920) interessierte sich für die Entstehung des Kapitalismus. Entscheidend war für ihn nicht die Dynamik des Klassenkampfes, sondern die wachsende Bedeutung der Zweckrationalität. Als Ursache der sozialen Ungleichheit sah er die Lebensführung von Menschen in sozial geschlossenen Verkehrskreisen (mit spezifisch ständischer Lage). Durch soziale Schliessung reproduzieren Menschen soziale Ungleichheit, indem sie erlangte Vorteile sichern und andern den Zugang erschweren. Theodor Geiger formulierte sein (vertikal gegliedertes) Schichtmodell nach statistischen Angaben (über Berufe, Betriebe, Einkommen). Je nach Produktionsmittelbesitz, Beruf und Bildung ergibt sich eine objektive sozio-ökonomische Lage. Sie kann die Mentalität der Menschen prägen; dies allerdings weder kausal noch zwangsläufig. Wenn sich Lebensbedingungen und die Mentalität entsprechen, bilden Menschen eine soziale Schicht. Teile des Mittelstandes sind vor allem dann für «falsche Ideologien» anfällig, wenn sich die Loslösung von Tradition mit wirtschaftlicher Not paart. Soziologe Ralf Dahrendorf (2002:175ff.) geht bei seiner Differenzierung des Schichtmodells darauf ein, wie bedeutend beispielsweise soziales Prestige ist. Wiewohl nur vage fassbar, ist der Schichtbegriff seiner Auffassung nach gerade deshalb treffend, weil er nahe bei der Bewertung sozialer Ungleichheit liegt. Bei all diesen Ansätzen galt der Blick nach wie vor primär vertikalen Ungleichheiten. Das änderte sich im Verlaufe der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Neuere Theorien sozialer Lagen und Milieus beziehen im Kontext der Individualisierung das subjektive Wohl (Lebenszufriedenheit) stärker ein. Sie betonen neue soziale Differenzierungen und nehmen weitgehend an, dass diese die alten (sozialen) Klassengegensätze ablösen, was kritisch zu hinterfragen ist.

Soziologe Ulrich Beck vertritt eine Individualisierungsthese (jenseits von Klasse und Schicht) (1986:121). Er subjektiviert die Armutfrage. Drei Aspekte kennzeichnen nach seiner Darstellung wesentliche Prozesse der Individualisierung: erstens die Herauslösung aus historisch vorgegebenen Sozialformen, zweitens der Verlust traditioneller Sicherheiten und drittens neue Formen sozialer Einbindung (dank Wahlmöglichkeiten). Aber heben diese Prozesse der Individualisierung soziale Klassen einfach auf? Dass auch gut Gebildete erwerbslos werden können, belegt nach Beck eine gewisse Klassenlosigkeit sozialer Ungleichheit. Gesellschaftliche Integration vollzieht sich nach seiner Auffassung zunehmend individuell beziehungsweise unabhängig von der Schichtzugehörigkeit. Anhand der Abhängigkeit von Institutionen zeigt sich aber sehr wohl, wie die Krisenanfälligkeit vermeintlich individueller Lagen auch durch gesamtgesellschaftliche Bedingungen geprägt ist. Soziologe Stefan Hradil (1997) versteht unter dem Konzept sozialer Lagen eine gruppenspezifische Bündelung struktureller Lebensbedingungen. Soziale Schliessungen sind auch politisch verordnet. Der Staat verfügt über institutionelle Leistungen. Je nach dem, wie er den Zugang regelt, erzeugt er soziale Ungleichheiten. Durch den Einbezug von Bedürfnissen nach Kommunikation, Integration, Selbstverwirklichung und Emanzipation lassen Theorien sozialer Lagen vielfältige Dimensionen sozialer Ungleichheit zu. Eine mehr horizontale Gliederung scheint die vertikale zu überlagern.

Horizontal differenzierte Ungleichheiten stehen auch bei einzelnen Modellen sozialer Milieus im Vordergrund. Sie betonen die Lebensauffassung, den Lebensstil und die Wertorientierung. Lagen- und Milieuanalysen weisen auf wichtige Differenzierungen hin, vernachlässigen aber teilweise gesellschaftliche Gegensätze. Sie suggerieren eine Entwicklung von Klassen und Schichten zu Lagen und Milieus. Soziologe Gerhard Schulze (2000) fasst soziale Milieus als Erlebnisgemeinschaften. Er tendiert dazu, die Ursachen sozialer Ungleichheit ins Innenleben der Menschen zu verlegen. Nicht

die Knappheit, sondern die Qual der Wahl prägt seiner Auffassung nach das Handeln der Menschen und die soziale Ungleichheit. Laut Schulze hat die Suche nach Glück die Sorge um das Materielle abgelöst. Das erlebnisorientierte Denken ersetze das produktorientierte. Der Alltag verkommt so zur Lebensbühne und Verlängerung der Innenwelt. Symbolwelten scheinen frei wählbar zu sein. Diese Sicht ist heute verbreitet. Sie wird aber auch durch andere Ansätze kontrastiert, die sich an früheren Klassenmodellen orientieren und betonen, wie das Sein und die materiellen Voraussetzungen das Bewusstsein prägen. Diese Ansätze verknüpfen aktuelle Formen der Armut mit der alten sozialen Frage. Sie weisen darauf hin, wie sich soziale Gegensätze auch heute in traditioneller Manier (Verteilung von Arbeit und Einkommen) manifestieren. Ich gehe in meiner Synthese am Beispiel der Schweiz weiter darauf ein, wie sich alte und neue soziale Fragen durchdringen, skizziere aber zuerst Sozialstrukturanalysen, welche diese Verschränkung bereits implizieren.

SOZIALES UND KULTURELLES KAPITAL

Rainer Geissler (2002:537) knüpft mit seinem Modell «dynamisch pluralisierter Schichtstruktur» an Theodor Geiger an. Er wendet sich gegen Modelle «sozialer Lagen», die am quantitativ ausgerichteten Schichtbegriff kritisieren, dass er keine wohlfahrtsstaatlichen Interventionen berücksichtige und die Umverteilung durch Transferleistungen vernachlässige. «Seit den 80er-Jahren besteht in der deutschen Sozialstrukturforschung die Tendenz, die Lagen- und Milieu-Modelle gegen die Schicht- und Klassenmodelle auszuspielen», schreibt Geissler (ebd.). Er betrachtet «Schicht» und «Klasse» keineswegs als obsolet gewordene Begriffe, denen die sozialstrukturelle Entwicklung davon gelaufen sei. Geissler betont, «dass der Mainstream der deutschen Sozialstrukturforschung die realen Entwicklungen einseitig verzerrt wahrnimmt und wichtige fortbestehende Schichtstrukturen und Ungleichheiten übersieht».

Ein viel versprechender Ansatz, wie sich Struktur und Kultur sowie vertikale und horizontale Differenzierungen verbinden lassen, findet sich bei Soziologe Pierre Bourdieu (1984/1997), der im Jahr 2002 verstarb. Nach seiner Theorie des sozialen Raums markiert der Lebensstil den sozialen Ort der Menschen. Angehörige der Oberschicht sind eher in der Lage, einen spielerischen Umgang mit Wissen und Werten zu pflegen als Angehörige der Unterschicht. Bourdieu kritisiert, wie die Entdeckung kultureller Lebensstile dazu führt, die Gesellschaft mehr als Episode denn als Struktur zu betrachten. Konkurrenzbeziehungen zwischen den Handelnden kennzeichnen soziale Felder. Die Teilnahme am Spiel setzt ein Minimum an Einverständnis über die Existenz des Feldes voraus, dem spezifische Mechanismen der Kapitalisierung eigen sind. Das ökonomische Kapital ist wichtig, aber keineswegs die einzige Ressource. Neben dem wirtschaftlichen Kapital (Vermögen) gibt es auch das soziale Kapital (Beziehungen) und das kulturelle Kapital (Bildung). Diese Differenzierung ist für die Analyse der sozialen Ungleichheit bedeutend. Bourdieu (2004/2005) stellt auch den sozialen Raum mehrdimensional dar, der sich aus mannigfaltigen autonomen Feldern mit besonderen Formen der Beherrschung zusammensetzt. Dabei lassen sich asymmetrische Beziehungen zwischen Individuen und Gruppen feststellen. Sie verfestigen sich zum Vorteil einzelner und durchkreuzen andere Felder, wie etwa bei der Herrschaft von Männern über Frauen. Die Kapitalisierungsformen sind autonom und manchmal rivalisierend; zum Beispiel bei klassischen Konflikten zwischen Besitzenden von ökonomischem und kulturellem Kapital oder zwischen Mächtigen aus der Wirtschaft und Intellektuellen aus der Wissenschaft. Die Kapitalisierungsformen sind auch untereinander vielfältig verschränkt. Einzelne Akteure kumulieren wirtschaftliches, kulturelles und politisches Kapital, während andere weitgehend ausgeschlossen bleiben. Das Feld der Macht ist ein Ort, an dem verschiedene Felder und Kapitalien aufeinander bezogen sind und sich auch Beherrschende bekämpfen.

Pierre Bourdieu (1993) verknüpft auch mit seinem Habituskonzept gesellschaftliche und individuelle Prägungen. Er dynamisiert damit die Debatten über die alte und neue soziale Frage beziehungsweise Armut. Soziostrukturelle Daseinsbedingungen prägen die Habitusstrukturen, die er als System relativ dauerhafter, sich wandelnder und übertragbarer Dispositionen versteht. Die verinnerlichte Disposition ist Grundlage für den sozialen Sinn, der die sozialen Akteure leitet. Der Habitus beeinflusst den Lebensstil, der mit feinen Unterschieden die Zugehörigkeit zu sozialen Klassen dokumentiert, die sich im sozialen Raum positionieren und trotz Erscheinungen der Individualisierung keineswegs passé sind. Michael Vester verbindet die Ansätze von Max Weber, Theodor Geiger und Pierre Bourdieu mit der empirischen Milieuforschung. Sein Klassenbegriff erfasst die wirtschaftlichen

Positionen und die alltäglichen Lebensbedingungen der Individuen, die in sozialen Milieus auch ein (beschränktes) Eigenleben führen können. Strategien der sozialen Schliessung sind also immer auch ein Konzept zur Erhaltung der Macht. Horizontale soziale Differenzierungen basieren auf vertikalen. Neue soziale Fragen ergänzen die alten. Diese sind, wie der Wandel der Armut zeigt, zeitweise etwas in den Hintergrund geraten, gehören aber nicht der Vergangenheit an.

VERSUCH EINER SYNTHESE

Nach dem Zweiten Weltkrieg verbesserten in der Schweiz breite Bevölkerungsteile ihre materielle Lebenssituation. Die alte, vererbte Armut schien eine vernachlässigbare Restgrösse zu sein. Neue Formen der Armut äusserten sich etwa bei Suchtmittelabhängigen, Geschiedenen oder bei Sinnkrisen. Mit den rezessiven Einbrüchen der 1970er-Jahre veränderte sich die Situation. Die soziale Ungleichheit verschärfte sich. Erstens nahm seither die Erwerbslosigkeit zu. Sie ist für die alte soziale Frage und auch für die Entwicklung der Einkommen relevant. Zweitens halten Teile der nominell steigenden Löhne mit den Lebenshaltungskosten nicht Schritt. Drittens orientiert sich das relativ gute System der sozialen Sicherheit einseitig an der Erwerbsarbeit. Es vernachlässigt damit die veränderten Lebensformen (von Alleinlebenden, Alleinerziehenden, usw.), die für die neue Armut bedeutend sind. Und viertens erhöht sich die Kluft zwischen den oberen und unteren Einkommen und Vermögen (Mäder/Streuli 2002). Dass die relative Armut (im Sinne mangelnder sozialer Sicherheit) inmitten des Reichtums stattfindet, wird in stark individualisierten Gesellschaften wie der Schweiz subjektiv besonders als Ausschluss erlebt. In absoluten Zahlen haben sich die Betroffenen stark erhöht. In 3,2 Millionen Haushalten leben mittlerweile rund 220 000 Sozialhilfeabhängige, 200 000 Erwerbslose, 300 000 IV-Bezüger/innen und 500 000 Working Poor. Damit besteht ein relativ grosses «Ausschlusspotenzial». Die heterogenen Ursachen veranschaulichen, wie sich alte und neue Formen der Armut durchdringen. Das gilt auch für alte, oft vernachlässigte und neue, stärker wahrgenommene soziale Fragen (des Ausschlusses).

Dass das Individualisierungstheorem die Sozialstrukturanalysen und Armutsdiskurse zunehmend prägt, ist meines Erachtens im Kontext des verbreiteten Konsumismus verständlich und nachvollziehbar, aber nur ein wichtiger Teilaspekt. Die soziale Frage lässt sich heute weder auf die alte «Arbeiterfrage», noch auf die neue, mehr immaterielle Armut reduzieren. Nebst dem Zugang zu Produktionsmitteln und der grundlegenden Verteilung von Arbeit und Erlös sind Lebenslagen und soziale Milieus ebenfalls bedeutend. Neue Formen der (Des-)Integration und Ausgrenzung gehören mit ihren individuell spezifischen Ausprägungen dazu. Sie beeinflussen die aktuellen sozialen Fragen und bringen soziale Differenzierungen mit sich, die sich aber keineswegs nur horizontal verorten lassen. Der soziale Raum ist mehrdimensional. Er vereint die alte materiell geprägte soziale Frage mit der neuen, die sich besonders in der Dynamik zwischen neuen Mechanismen der Integration und des Ausschlusses manifestiert. Nebst neuen sozialen Differenzierungen bleiben alte vertikale bedeutsam. Die Integration beider Zugänge und Sichtweisen macht für mich die dynamische Armutforschung aus. Sie bezieht zum einen Prozesse der Integration und des Ausschlusses ein, die Individuen und soziale Gruppen auch psychosozial betreffen; zum andern berücksichtigt sie aber auch, dass sich die Veränderungen von Milieus und Lebenslagen in einem sozialstrukturellen System vollziehen, das nach wie vor festlegt, was oben und unten ist.

Und was bedeutet das nun für die Sozialhilfe? Ich erwähne abschliessend und zusammenfassend nur ein paar wichtige Folgerungen.² Erstens: Die verstärkte Ausrichtung auf die Erwerbsintegration erweist sich für jene geförderten Klientinnen und Klienten als Überforderung, die zwar für diese Option infrage kommen, aber zunächst mehr psychosoziale Unterstützung benötigen. Zweitens: Die intensive Beratung ist wichtig, aber von beschränkter Reichweite, wenn der Arbeitsmarkt nicht mithält. Drittens: Die Sozialhilfe läuft als quasi letztes verbindliches institutionelles Auffangnetz Gefahr, zuviel Druck zu übernehmen und an ihre Klientel weiter zu geben. Viertens: Die Sozialhilfe muss versuchen, die Wirtschaft, die Politik und die vorgelagerten Systeme der sozialen Sicherheit mehr auf die Aufgabe der Existenzsicherung zu verpflichten. Fünftens: Wichtig ist, wie beschrieben, die Dynamik zwischen der Integration und dem Ausschluss, die eng miteinander verknüpft sind. Einerseits gibt es Formen des Ausschlusses, die über eine forcierte Integration zustande kommen. Andererseits ist es auch möglich, Integration über einen zeitweiligen «Ausschluss» mit guter Rücken- deckung zu erreichen.

² Zahlreiche weitere Folgerungen und Forderungen finden sich in unserer Publikation über Auswege aus der Sozialhilfe (Kutzner, Mäder, Knöpfel 2004, S. 207–237

QUELLEN

- Beck Ulrich, Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Suhrkamp, Frankfurt a.M. 1986
- Bourdieu Pierre, Ökonomisches Kapital, soziales Kapital, kulturelles Kapital, in: Reinhard Kreckel (Hg.): Soziale Ungleichheiten (Soziale Welt: Sonderband 2), Schwartz, Göttingen 1983, 183–198
- Bourdieu Pierre, Die feinen Unterschiede: Kritik der gesellschaftlichen Urteilskraft, Suhrkamp, Frankfurt a.M. 1984
- Bourdieu Pierre, Das Elend der Welt: Zeugnisse und Diagnosen alltäglichen Leidens an der Gesellschaft, Universitätsverlag, Konstanz 1997
- Bourdieu Pierre, Der Staatsadel, Universitätsverlag, Konstanz 2004
- Bourdieu Pierre, Die männliche Herrschaft, Suhrkamp, Frankfurt a.M. 2005
- Castel Robert, Die Metamorphosen der sozialen Frage: eine Chronik der Lohnarbeit, Universitätsverlag, Konstanz 2000
- Dahrendorf Ralf, Über Grenzen. Lebenserinnerungen, C.H.Beck, München 2002
- Diezinger Angelika, Mayr-Kleffel Verena, Soziale Ungleichheit. Eine Einführung für soziale Berufe, Lambertus, Freiburg i.Br. 1999
- Geissler Rainer, Facetten der modernen Sozialstruktur – Modelle und Kontroversen, in: Jäggi et al. 2001, 537–551
- Heitmeyer Wilhelm, Was hält die Gesellschaft zusammen? Suhrkamp, Frankfurt a.M. 1997
- Hradil Stefan (Hg.), Differenz und Integration, 28. Kgr. DGS, Bd. I, Campus, Frankfurt a.M. 1997
- Hradil Stefan, Immerfall Stefan (Hg.), Die westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich, Leske + Budrich, Opladen 1997
- Jäggi Victoria, Mäder Ueli, Windisch Katja (Hg.), Entwicklung, Recht, Sozialer Wandel, Peter Lang, Bern 2001
- Kreckel Reinhard (Hg.), Soziale Ungleichheiten, Schwartz, Göttingen 1983
- Kronauer Martin, Integration und Ausschluss: Neue Formen der sozialen Ungleichheit, neue Fragen für die Forschung, Paper, Schweizerischer Nationalfonds, 12.9.2003
- Kronauer Martin, Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus, Campus, Frankfurt a.M./New York 2002
- Kronauer Martin, «Exklusion» in der Armutforschung und der Systemtheorie: Anmerkungen zu einer problematischen Beziehung, in: SOFI-Mitteilungen, Nr. 26, Göttingen 1998, 117–126
- Kutzner Stefan, Mäder Ueli, Knöpfel Carlo (Hg.), Working poor in der Schweiz: Wege aus der Sozialhilfe, Rüegger, Zürich 2004
- Lewis Oscar, «The Culture of Poverty», in: Scientific American, 215/4, 1966, S. 19–25
- Luhmann Niklas, «Inklusion und Exklusion», in: ders., Soziologische Aufklärung 6: Die Soziologie und der Mensch. Westdeutscher Verlag, Opladen 1995, S. 237–264
- Mäder Ueli, Biedermann Franziska, Schmassmann Hector und Fischer Barbara, Armut in Basel-Stadt, Social Strategies, Karger Libri, Basel 1991
- Mäder Ueli, Für eine solidarische Gesellschaft, Rotpunktverlag, Zürich 1999
- Mäder Ueli, Streuli Elisa, Reichtum in der Schweiz, Rotpunktverlag, Zürich 2002
- Nassehi Armin, Inklusion, Exklusion-Integration, Desintegration, in: Heitmeyer 1997, 113–149
- Murray Charles, Losing Ground: American Social Policy 1950–1980, Basic Books, New York, 1984
- Paugam Serge, L'exclusion: usages sociaux et apports de la recherche, in: Jean-Michel Berthelot (Hg.), La Sociologie française contemporaine, PUF, Paris 2000, 155–171
- Neckel Sighard, Die Macht der Unterscheidung. Essays zur Kulturosoziologie der modernen Gesellschaft, Campus, Frankfurt a.M./New York 2000
- Schulze Gerhard, Die Erlebnisgesellschaft. Kulturosoziologie der Gegenwart, Campus, Frankfurt a.M./New York 2000 (1992)
- Silver Hilary, Reconceptualizing Social Disadvantage: Three Paradigms of Social Exclusion, in: Gerry Rodgers et al. (Hg.), Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses. International Institute for Labour Studies, Genf 1995, 57–80
- Simmel Georg, Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung, Duncker & Humblot, Berlin, 1983 (6. A., 1. 1908)
- Steinforth Thomas, Was heisst «drinnen», was heisst «draussen»? in: Blätter der Wohlfahrtspflege, Nr. 4, 2002, 133–135
- Stichweh Rudolf, Inklusion/Exklusion, funktionale Differenzierung und die Theorie der Weltgesellschaft, Soziale Systeme, 3/1997, 123–136
- Valentine Charles A., Culture and Poverty. Critique and Counter-Proposals, Univ. of Chicago Press, Chicago 1968
- Vester Michael, Kapitalistische Modernisierung und gesellschaftliche (Des-)Integration, in: Heitmeyer 1997a, 149–207
- Weber Max, Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie, Mohr, Tübingen 1980

ENDE DES ANSTIEGS IN SICHT?

Trends in der Sozialhilfe

In den neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts war in der ganzen Schweiz eine massive Zunahme der Sozialhilfefzahlen zu verzeichnen, ab 2001 war für eine kurze Zeit eine Entspannung feststellbar. Ab 2003 hat die Armut wiederum massiv zugenommen, seit April 2006 verzeichnet die Sozialhilfe rückläufige Klienten-Zahlen. Ist das eine vorübergehende Trendwende oder eine konjunkturelle Entspannung?

Lea Schär-Sibler, Assistentin des Vorstehers/QM-Koordinatorin

Von August 2002 bis März 2006 hat der laufende monatliche Fallbestand um rund 60 Prozent zugenommen. Seit Ende 2005 konnten wir eine leichte Abschwächung des Fallwachstums verzeichnen. Dieser Trend hat sich im Jahr 2006 fortgesetzt. Im Laufe des Jahres 2006 mussten zwar mit 13 024 Personen wenig mehr Personen als im Vorjahr mit 13 011 Personen wegen Bedürftigkeit von der Sozialhilfe unterstützt werden. Seit April 2006 sind die monatlichen Fallzahlen jedoch rückläufig. Seit dem Höhepunkt im März 2006 von 6091 Zahlfällen ist ein stetiger Rückgang auf 5777 Fälle im Dezember 2006 festzustellen. Die Anzeichen häufen sich, dass es sich hierbei um eine eigentliche Trendwende handelt. Diese Trendwende geht einher mit einer konjunkturellen Entspannung. So ist der Unterstützungsgrund Arbeitslosigkeit seit April 2006 wie der Fallbestand rückläufig. Rückläufige Zahlen melden auch andere grosse Städte wie Winterthur oder Bern.¹ In Zürich und St. Gallen haben sich die Fallzahlen immerhin stabilisiert. Die gute Wirtschaftslage und die geringere Arbeitslosigkeit scheinen nun auch günstige Auswirkungen für die Sozialhilfe zu zeigen. Offenbar haben nach den Arbeitslosen nun auch die Sozialhilfeempfänger wieder bessere Chancen auf eine Rückkehr in den Arbeitsmarkt. Das Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Basel-Stadt erwartet aufgrund der guten konjunkturellen Aussichten in den nächsten Monaten einen weiteren Rückgang der Arbeitslosigkeit.² Das Amt geht weiter davon aus, dass sich die generelle Verbesserung der Arbeitsmarktlage in den nächsten beiden Jahren in einem nachhaltigen Rückgang der Arbeitslosenquote niederschlägt.³ Vor diesem Hintergrund darf davon ausgegangen werden, dass die Fallzahlen der Sozialhilfe auch weiterhin sinken werden.

KLIENTENSTATISTIK 2006

Im Folgenden werden besondere Merkmale und markante Veränderungen in der Klientenstatistik des Berichtjahres gegenüber dem Vorjahr erläutert.

KLIENTENSTRUKTUR NACH ALTERSGRUPPEN

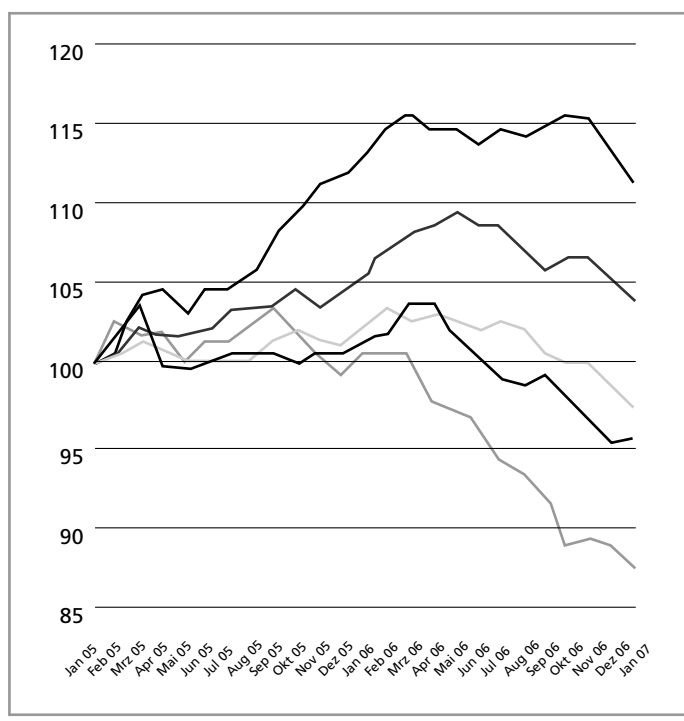
Interessant ist eine Betrachtung der Veränderungen in der Klientenstruktur nach Altersgruppen im Jahr 2006 gegenüber dem Vorjahr. Bei der Altersgruppe der 51- bis 65-Jährigen verzeichnen wir gegenüber dem Vorjahr die grösste Zunahme (+8,7 Prozent), die grösste Abnahme ist bei den jungen Erwachsenen im Alter von 18 bis 25 Jahren mit -4,22 Prozent zu beobachten. Während im Laufe des Jahres 2005 2110 junge Erwachsene in Unterstützung waren, belief sich ihre Zahl im Jahr 2006 auf 2021. Bei dieser Altersgruppe ist seit dem Höchststand von monatlich in Unterstützung Stehenden von 1379 (September 2005) ein stetiger Rückgang auf 1185 im Dezember 2006 festzustellen.⁴ Dieser Rückgang ist in der Grafik 1 besonders deutlich zu sehen.

Das Amt für Wirtschaft und Arbeit verzeichnet seit August 2006 einen beachtlichen Rückgang der Jugendarbeitslosigkeit.⁵ Einen überdurchschnittlichen Rückgang unter den Sozialhilfeklienten der Altersgruppe der 18- bis 25-Jährigen meldet auch Bern.⁶

- 1 Vgl. NZZ am Sonntag vom 1. April 2007, Rückgang der Sozialfälle in den Städten, S. 13
- 2 Vgl. Monatsberichte Dezember 2006 und Februar 2007 des Amtes für Wirtschaft und Arbeit, S. 2
- 3 Vgl. Monatsbericht Juli 2006 des Amtes für Wirtschaft und Arbeit, S. 2
- 4 Zum Phänomen der sozialhilfeabhängigen jungen Erwachsenen lesen Sie den Beitrag «Strategien zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit» in dieser Broschüre
- 5 Vgl. Monatsbericht November 2006 des Amtes für Wirtschaft und Arbeit, S. 2
- 6 Vgl. NZZ am Sonntag vom 1. April 2007, Rückgang der Sozialfälle in den Städten, S. 13

Grafik 1:
Altersgruppen
Januar 2005 = 100 %

- - 17
- 18 – 25
- 26 – 35
- 36 – 50
- 51 – 65

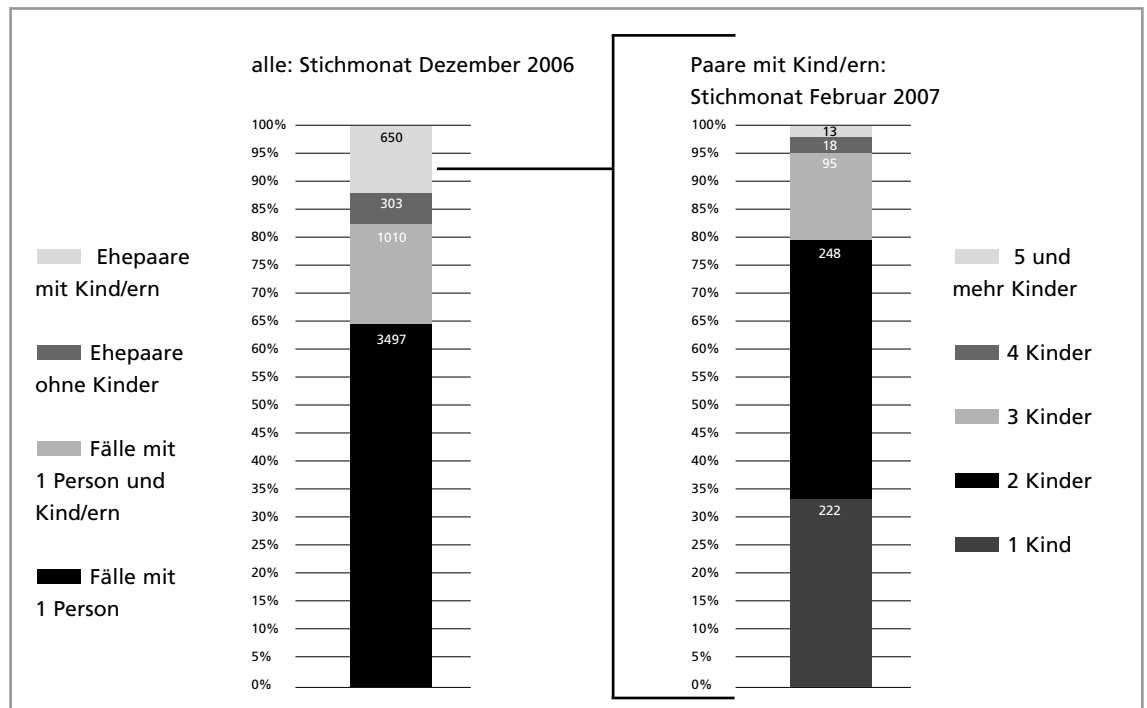


SCHWEIZER UND AUSLÄNDER

Der Anteil von Schweizern und Ausländern, die Sozialhilfe beziehen, nähert sich immer mehr einem Prozentanteil von 50 zu 50 an. Im Laufe des Jahres 2006 waren total 6472 Schweizer und 6552 Ausländer in Unterstützung (Vorjahr 6517 beziehungsweise 6494). Bei der Altersgruppe der 0- bis 17-Jährigen waren mehr Ausländer als Schweizer in Unterstützung. Dies ist Ausdruck davon, dass die Geburtenrate bei Schweizerinnen tiefer liegt als bei Ausländerinnen, die öfters als Schweizerinnen ein und mehr Kinder haben. Bei den jungen Erwachsenen im Alter von 18 bis 25 Jahren ist es genau umgekehrt, hier wurden im Laufe des Jahres mehr Schweizer als Ausländer unterstützt.

GESCHLECHTERVERTEILUNG

Der Männeranteil ist leicht höher als der Frauenanteil (6959 gegenüber 6065). Insbesondere bei den 51- bis 65-Jährigen überwiegt der Männeranteil. Allgemein kann man sagen, je älter die unterstützten Personen, desto höher der Männeranteil. Bei der Altersgruppe der jungen Erwachsenen fällt für die letzten neun Jahre die Schwankung im Geschlechterverhältnis auf: Ein Jahr überwiegt der Männeranteil, das andere Jahr der Frauenanteil.



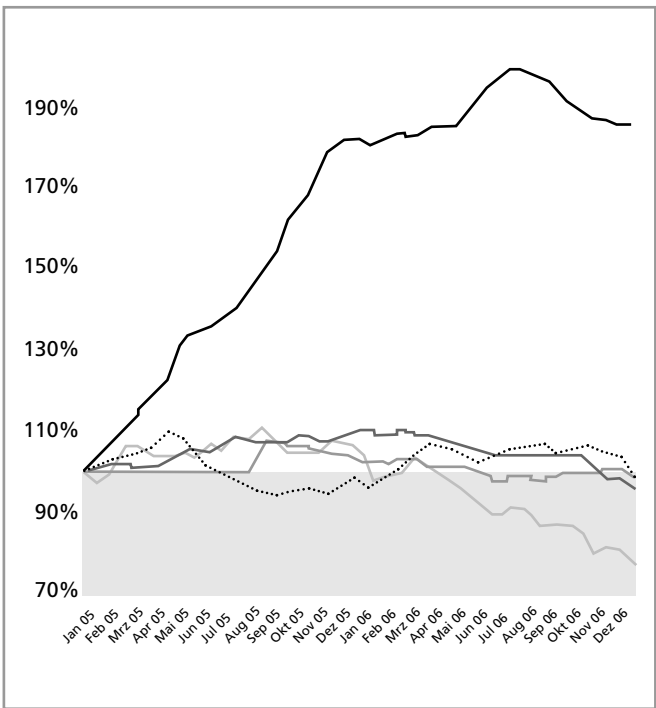
Grafik 2:
Fälle nach Struktur
(alle: Stichmonat Dezember
2006. Paare mit Kind/ern:
Stichmonat Februar 2007)

HAUSHALTSTRUKTUR

Bei der Haushaltsstruktur der Sozialhilfeempfänger überwiegen seit Jahren die Einpersonenhaushalte. Der Trend zu mehr Einpersonenhaushalten verlangsamte sich jedoch im Berichtsjahr. Bemerkenswert ist, dass mehrköpfige Familien mit mehr als zwei Kindern einen verschwindend kleinen Anteil der Sozialhilfeempfänger ausmachen. Die Grafik 2, welche die Zusammensetzung der Haushalte «Ehepaare mit Kind/ern» genauer unter die Lupe nimmt, verdeutlicht diese Aussage eindrücklich.

UNTERSTÜTZUNGSGRÜNDE

Bei den Unterstützungsgründen überwiegt seit Jahren die Arbeitslosigkeit. In der Gesamtheit der Unterstützungsfälle ist der Unterstützungsgrund Arbeitslosigkeit von 39,5 Prozent im Jahr 2003 auf 49,2 Prozent im Jahr 2006 angewachsen. Seit April 2006 nimmt der Unterstützungsgrund Arbeitslosigkeit jedoch analog mit den Fallzahlen ab. Bei den übrigen Unterstützungsgründen (ungenügendes Einkommen, Alleinerziehende, gesundheitliche Gründe, Sucht, ungenügende Rente, Ausbildung usw.) ist die Fallzahl in diesem Zeitraum praktisch konstant geblieben.



Grafik 3:
Entwicklung der Unterstützungsgründe

- 100%
- Arbeitslosigkeit
- ungenügendes Einkommen
- Alleinerziehende
- gesundheitliche Gründe, Sucht
- Ausbildung

BEZUGSDAUER

Bei der Bezugsdauer nehmen Fälle, die länger als drei Jahre von der Sozialhilfe unterstützt werden müssen, zu. Während im Jahr 2005 1942 Fälle länger als drei Jahre unterstützt wurden, waren es im Jahr 2006 2239 Fälle. Die Fälle, die weniger als drei Jahre unterstützt werden müssen, nehmen hingegen ab (2005: 3971, 2006: 3539). Das Intake (wirtschaftliche Unterstützung bis längstens vier Monate) konnte im Jahr 2006 die bisher niedrigste Überweisungsquote an die Abteilung Integration (wirtschaftliche Hilfe für Langzeitfälle) erreichen.⁷

7 Vgl. Verwaltungsbericht 2006 im Anhang

AUSTRITTSGRÜNDE

Die meisten der unterstützten Personen schaffen die Ablösung von der Sozialhilfe durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder durch eine subsidiäre Finanzierung. Bei den jungen Erwachsenen (18- bis 25-Jährige) ist der Anteil der Personen, die ihre wirtschaftliche Situation durch Ausbau oder Aufnahme einer Erwerbstätigkeit verbessern konnten, überdurchschnittlich hoch. Junge Arbeitnehmer reagieren auf konjunkturelle Schwankungen der Wirtschaft stärker als ältere Arbeitnehmer.⁸ Nichtsdestotrotz bleiben Einzelschicksale und strukturell bedingte soziale Problemlagen auch bei besserer Konjunktur bestehen.

8 Vgl. www.evd.admin.ch/themen (Berufsbildung und Jugendarbeitslosigkeit)

MISSBRAUCHSBEKÄMPFUNG IN DER SOZIALHILFE

Politische Debatten

Die massive Zunahme der Armut hat schweizweit ab 2003 eine Kontroverse über das Ausmass des Missbrauchs der Sozialhilfe angeheizt. Die Sozialhilfe der Stadt Basel hat sich dem Thema gestellt und einen Hausbesuchsdienst eingerichtet. Alle Erfahrungen zeigen: Es gibt Missbrauch, der muss bekämpft werden, aber: Das Ausmass ist weitaus kleiner als oft behauptet wird.

Alfred Trechslin, Leiter Abteilung Intake und Grundlagen

Die Sozialhilfe kann sich wie andere staatliche Dienste nicht vollumfänglich vor Missbrauch schützen. Wissentlich oder unwissentlich werden Fakten deklariert, die zu Leistungen führen, auf welche, bei richtig dargelegten Verhältnissen, kein Anspruch bestehen würde. Nicht immer liegt dabei die Absicht einer unrechtmässigen Beanspruchung zu Grunde. Oft führen auch Missverständnisse oder Unklarheiten zu falschen Leistungsbemessungen. Diese gilt es zu verhindern oder bei bekannt werden zu beheben, allenfalls verbunden mit entsprechenden Konsequenzen im Falle einer rechtsmissbräuchlichen Beanspruchung. Als Missbrauch gilt das bewusste Verschweigen von Einnahmen aller Art und der Veränderung der persönlichen Verhältnisse, insbesondere der Zusammensetzung des Haushaltes.

SOZIALHILFE BEKENNT SICH ZU EFFIZIENTER MISSBRAUCHSBEKÄMPFUNG

Die Sozialhilfe der Stadt Basel hat sich zur konsequenten Missbrauchsverhinderung und Missbrauchsbekämpfung entschieden und dazu entsprechende strukturelle und personelle Massnahmen getroffen. Die Missbrauchsbekämpfung setzt nicht erst mit Hausbesuchen und verdeckten Ermittlungen ein, sondern schon viel früher: Eine gute Fallführung durch die Mitarbeitenden nutzt die bestehenden Informationsmöglichkeiten in den Datenbeständen des Kantons und die Möglichkeiten der Amtshilfe aus. Regelmässige Gespräche machen hellhörig, und bei einer angemessenen Fallbelastung können auch Massnahmen eingeleitet werden. Interne Fallüberprüfungen und ein 2006 neu eingerichtetes externes Revisionsverfahren ergeben weitere Hinweise. So können aus einem relativ engmaschigen Netz von administrativen Abläufen viele Erkenntnisse gewonnen werden, die durch Abklärungen vor Ort ergänzt werden. Die meisten offenen Fragen betreffen die Anzahl Personen in einem Haushalt, den tatsächlichen Aufenthaltsort oder mögliche weitere Einnahmequellen (Schwarzarbeit). Dabei gilt es zu beachten, dass Missbrauchsfälle sich im unteren Prozentbereich bewegen, und es ist völlig verfehlt, bei der Sozialhilfe Missbrauch in weiten Ausmassen zu vermuten. Die überwiegende Mehrzahl der Klienten steht in existenziellen Notlagen und bedarf dringend professioneller Unterstützung.

Es stellt sich trotzdem die Frage: Ist die Sozialhilfe speziell missbrauchsanfällig? Zur Beantwortung dieser Frage ist das System der Sozialhilfe zu betrachten. Wie funktioniert die Leistungsbemessung? Was wird wie überprüft? Welche Massnahmen dämmen Fehlleistungen ein und verhindern zu Unrecht bezogene Leistungen? Die nachstehenden Erläuterungen sollen nicht nur auf die Missbrauchsbekämpfung eingeschränkt werden, sondern vielmehr die Abläufe im Tagesgeschäft aufzeigen. Dadurch wird erkenntlich, dass nur in bestimmten Fallsituationen tatsächlich missbräuchliche Inanspruchnahmen von Sozialhilfeleistungen vorkommen.

WIE WIRD DER ANSPRUCH AUF LEISTUNGEN GEPRÜFT?

Individuelle Leistungsbemessung in der Sozialhilfe

Der Auftrag der Sozialhilfe ist in der Schweiz durch die Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) geprägt und gut verankert in den jeweiligen kantonalen Sozialhilfegesetzen. Ergänzend zum Sozialhilfegesetz gelten im Kanton Basel-Stadt – als Verwaltungsanwei-

sung – die Unterstützungsrichtlinien des Wirtschafts- und Sozialdepartementes. Generell werden in der Schweiz die Leistungen nach den individuellen Verhältnissen der Gestuchstellenden bemessen. Zur Bemessung dieser Leistungen sind entsprechende Angaben über die Verhältnisse erforderlich. Diese Verhältnisse erklären die Gestuchstellenden in der Regel in einem Unterstützungsbesuch. Darin werden die individuellen Angaben festgehalten und die Gestuchstellenden zur wahrheitsgetreuen Auskunftserteilung angehalten. Letztendlich bestätigen die Gestuchstellenden mit ihrer Unterschrift die Richtigkeit der gegebenen Auskünfte und ermächtigen die Sozialhilfe zur Überprüfung der Angaben und Verhältnisse. Die Überprüfung und Kontrolle dieser Selbstdeklarationen der Gestuchstellenden gilt es, vor dem Leistungsbezug vorzunehmen und die Angaben zusätzlich mit weiteren Informationen zu plausibilisieren. Dabei darf jedoch nicht ausser Acht gelassen werden, dass die Sozialhilfe das letzte Netz der sozialen Sicherung ist und die Betroffenen sich in existenziellen Notlagen befinden.

Der Leistungsumfang der Sozialhilfe

Die Sozialhilfe sieht zur Grundsicherung verschiedene Leistungen vor:

Der *Grundbedarf* deckt alle für den direkten Lebensunterhalt nötigen Kosten ab (Nahrung, Kleidung, Körperpflege, Strom, Gas, Wasser, Verkehrsauslagen, Radio- und TV-Gebühren, Telefonanschluss, Zeitungen und Zeitschriften, alle kleinen Anschaffungen des täglichen Gebrauchs und Freizeit). Der Grundbedarf wird auf die Anzahl sich im gleichen Haushalt befindenden Personen gegliedert und ist im Betrag unabhängig des Alters gleich hoch.

Die *Miete* und die *Mietnebenkosten* werden gemäss der Personenzahl im Haushalt bemessen und haben darauf abgestimmte Grenzwerte. Als Vergleichsgrundlage dient der aktuelle Mietvertrag.

Die *Krankenversicherung* mit der KVG-Grundprämie in der Höhe von 90 % der kantonalen Durchschnittsprämie. Dazu gehörend die *Franchise* und *Selbstbehalte*, wobei zur Klärung der Bedürftigkeit nicht die effektiv anstehenden Kosten sondern ein Pauschalbeitrag eingesetzt wird.

Wer ist bedürftig?

Die vorgesehenen Leistungen der Grundsicherung werden in einem Budget zusammengefasst, in welchem auch die anrechenbaren Einnahmen aufgeführt sind. Sind die Einnahmen gleich hoch oder höher als das Bedarfsbudget, besteht keine Bedürftigkeit und es erfolgt keine Unterstützung.

Das nachstehende Berechnungsbeispiel zeigt die Berechnung eines Einpersonenhaushalts für einen Monat auf. 60 % der Sozialhilfebeziehenden sind alleinstehend.

BEISPIEL EINER ERSTBERECHNUNG ZUR KLÄRUNG DER BEDÜRFTIGKEIT

Grundbedarf	960.—
Miete maximal (ohne Nebenkosten)	600.—
Mietnebenkosten	120.—
Krankenversicherung maximal (inkl. Unfalldeckung)	368.10
Pauschale	50.—
Total	2098.10
<hr/>	
abzüglich Erwerbseinkommen netto aus Teilzeitarbeit	./ 1800.—
<hr/>	
Fehlbetrag	298.10

In diesem dargestellten Fall erfolgt eine Aufnahme in die Unterstützung.

Effektiver Bedarf und situationsbedingte Leistungen

Bei abgeklärter Bedürftigkeit erfolgt eine Berechnung des Bedarfs nach den effektiven Erfordernissen. Dazu einbezogen werden auch die situationsbedingten Leistungen, welche bei der Erstberechnung zur Klärung der Bedürftigkeit nicht berücksichtigt werden. Der Umfang und die Kosten der situationsbedingten Leistungen über die Grundsicherung hinaus ist teilweise in den internen Unterstützungsrichtlinien geregelt. Alle anderen Leistungen sind durch spezielle Erfordernisse zu begründen und müssen beantragt werden. Die Anträge für alle nicht festgelegten Leistungen werden durch die Einzelfallkommission entschieden. Für Entscheidungen im Gesundheitsbereich steht zur Klärung ein Vertrauensarzt zur Verfügung, der auf administrativem Weg die Prüfung vornimmt. Bei *Zahnbehandlungen* sind für Sanierungen Kostengutsprache gesuche erforderlich, die durch den Vertrauenszahnarzt der Sozialhilfe überprüft werden. Einmalige, jährliche Leistungen, wie zum Beispiel die *Haftpflicht-* und *Hausratversicherung*, werden in vertretbarem Rahmen unter Berücksichtigung der Haushaltgrösse übernommen.

Überprüfung der Angaben bei Neuanmeldungen

Für die Prüfung der Bedürftigkeit gelten die Angaben auf dem Unterstützungsgesuch und die vorgelegten Unterlagen und Dokumente. Diese Angaben und Hinweise werden inhaltlich kontrolliert und mit weiteren Informationen überprüft. Für die Wohnsitzklärung wird zum Beispiel direkt ein aktueller Auszug aus den Anmeldungsunterlagen der Einwohnerdienste erstellt. Darin sind auch die Angaben von Ehegatten und Kindern ersichtlich. Bei eheähnlichen Gemeinschaften erfolgt die Kontrolle der Anmeldung der anderen im Haushalt befindlichen Personen. Bei Einzelpersonen geben die Mietverträge mit Angaben über die Nutzung und die Grösse der Wohnung wichtige Hinweise. Das Mietverhältnis wird anhand der aktuellen Mietverträge überprüft, die Krankenversicherungsprämien durch die gültigen Versicherungsausweise. Die Haltung von Motorfahrzeugen prüfen wir direkt bei der Motorfahrzeugkontrolle und stellen den allfälligen Wert des Fahrzeugs fest. Mit diesen Unterlagen sind die Grundleistungen für den ersten Entscheid der Unterstützungsaufnahme abgeschlossen.

Am Anfang einer Unterstützung werden nur die zwingend erforderlichen situationsbedingten Leistungen einbezogen. Zunächst gilt es, die Fragen der Subsidiarität und der Arbeitsintegration zu klären.

Einforderung der Mitwirkungspflicht

Die Sozialhilfe verlangt von den sozialhilfebeziehenden Menschen die Mitwirkung, um eine weitgehende, persönliche Selbstständigkeit zu erreichen. Darunter verstehen wir nicht nur das Engagement für eine Erwerbsaufnahme oder für den Erhalt einer Erwerbsmöglichkeit mit dem Fokus auf das Erwerbseinkommen oder die Erledigung der Anmeldung für Leistungen, die der Sozialhilfe vorgehen, sondern vielmehr auch die persönlichen Bemühungen um die Belange des alltäglichen Lebens. Darunter gehören die Regelung des Zahlungsverkehrs, die Wahrnehmung von vereinbarten Terminen bei Ärzten oder anderen Dienststellen, sowie das persönliche Engagement bei gesundheitlichen Problemen zur Genesung und zur Verbesserung der Lebensumstände. Die Sozialhilfe baut auf die persönlichen Ressourcen der Betroffenen und stellt notwendige Fördermassnahmen zur Verfügung. Bei Verletzungen oder Verweigerung dieser Mitwirkungspflicht sind Leistungskürzungen oder sogar Leistungseinstellung die Konsequenz.

ANREIZE FÜR ARBEIT UND ENGAGEMENT

Anreiz in der Sozialhilfe: Arbeit und Engagement soll sich lohnen

Wer einer Erwerbstätigkeit nachgeht, erhält einen Einkommensfreibetrag (EFB). Über 16-jährigen Unterstützten wird im Kanton Basel-Stadt ein Freibetrag von einem Drittel des Nettoeinkommens bis maximal monatlich CHF 600.– pro Person gewährt. Damit wird primär das Ziel verfolgt, die Erwerbstätigkeit zu erhalten, eine Erwerbsaufnahme zu fördern und die Integrationschancen zu verbessern. Über 16-jährige Personen, die sich insbesondere um ihre soziale oder berufliche Integration bemühen sowie um diejenige von Menschen in ihrer Umgebung, erhalten bei nachgewiesenem Engagement eine Integrationszulage für Nicht-Erwerbstätige (IZU) von monatlich CHF 100.–.

Integration in Arbeit, Beschäftigung und Tagesstruktur

Zur Förderung der beruflichen und sozialen Integration führt die Sozialhilfe die Fachstelle für Arbeit. Alle arbeitsfähigen Personen werden der Fachstelle zugewiesen, die in persönlichen Gesprächen die Arbeitsintegration abklärt. Neben den gemeinsamen Angeboten mit den Regionalen Arbeitsvermittlungen RAV bestehen für Sozialhilfebeziehende auch spezielle Einarbeitungsangebote. Als neue Massnahme steht ein Pilotprojekt mit Teillohneinsätzen zur Verfügung, welches durch die Soziale Stellenbörse geführt wird. Für junge Erwachsene, die nicht kooperieren, haben wir ein Pilotprojekt «Gegenleistung» aufgebaut. In diesem Projekt wird die Mitwirkung eingefordert, und bei Verweigerung werden sofort die nötigen Konsequenzen gezogen.

Für die reine soziale Integration ist ein Eintritt in das Pilotprojekt «Stadthelfer» seit einem Jahr möglich. Dieses Projekt versucht, die seit längerem arbeitslosen Sozialhilfebeziehenden für die Freiwilligenarbeit zu gewinnen. In weit über einem Dutzend Einsatzmöglichkeiten haben die Stadthelfer bereits viele Stunden gemeinnützig gearbeitet.

WIE IST DIE SOZIALHILFE ORGANISIERT?

Einfache Strukturen – qualifizierte Begleitung

Alle Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Basel werden durch die Abteilungen Intake aufgenommen und nachfolgend durch die Abteilung Integration begleitet. Damit korrekte Leistungsbemessungen möglich sind, braucht es qualifiziertes Fachpersonal und eine wirkungsvolle Ablauforganisation. Nicht nur die strukturelle Aufteilung in zwei Abteilungen, sondern auch der differenzierte Einbezug verschiedener Fachfunktionen widerspiegeln die neuen Abläufe und Verfahrenstechniken.

Abteilung Intake

Die Aufnahme von neuen Antragstellenden wird in der Abteilung Intake vorgenommen. Das Intake-Verfahren beruht auf einer konsequenten Klärung und Nutzung aller der Sozialhilfe vorgehenden (subsidiären) Ansprüche. Für die Aufbereitung der Anträge ist ein Team von kaufmännischen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern tätig. Sie bereiten die Gesuchsgrundlagen für das Erstgespräch bei den Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern vor. Dazu gehören die elektronische Dossiereröffnung und die Zusammenstellung der Dokumente und Unterlagen. Inbegriffen ist dabei die Abklärung bei den Einwohnerdiensten wie auch der Motorfahrzeugkontrolle. Die Gesuchsklärung erfolgt im Erstgespräch, und sofern alle Angaben zur Klärung der Bedürftigkeit vorliegen, erfolgt der Unterstützungsentscheid. Nach Aufnahme in die Unterstützung werden in den ersten Gesprächen die nächsten Interventionen eingeleitet. Bei arbeitsfähigen Klientinnen und Klienten erfolgt die Zuweisung zur Fachstelle für Arbeit, sofern nicht bereits über die Regionalen Arbeitsvermittlungsstellen des Arbeitsamtes die Arbeitsintegration geklärt wird. Dieser Schritt wird bei jungen Erwachsenen im Alter von 18 bis 25 Jahren besonders rasch eingeleitet. Sämtliche Dossiers werden der internen Fachstelle für Subsidiarität FGS zur Prüfung überwiesen. Diese interdisziplinäre Fachstelle prüft alle möglichen Ansprüche und setzt diese gegebenenfalls auch durch.

STATISTIK 2006 DER FACHGRUPPE SUBSIDIARITÄT

<u>Aufnahmen zur Klärung</u>	<u>107 Fälle</u>
<i>davon 34 aus der Übergabeprüfung Intake-Integration</i>	
<u>Ablösungen aus der Sozialhilfe</u>	<u>92 Fälle</u>
Übergabe an Integration:	
<u>mit Teillösungen</u>	<u>16 Fälle</u>
<u>ohne Teillösungen</u>	<u>13 Fälle</u>
<u>in Bearbeitung verbleiben</u>	<u>14 Fälle</u>
Die Bearbeitung benötigte folgende Fachkompetenzen:	
<u>Sozialberatung</u>	<u>66 Fälle</u>
<u>Sozialberatung und Rechtsdienst der SHB</u>	<u>29 Fälle</u>
<u>Sozialberatung und externe Anwälte</u>	<u>12 Fälle</u>

In der Intake-Phase erfolgt auch bei erkanntem Beratungsbedarf in komplexen Situationen eine Zuweisung an das Case-Management-Beratungsteam. Diese Beratung ist freiwillig und verfolgt in einem länger dauernden Prozess die Stabilisierung oder Verbesserung der Lebensumstände, wenn immer möglich verbunden mit einer Loslösung von der Sozialhilfe. Die Fachstelle für Arbeit wie auch die Case-Management-Beratung ist für beide Abteilungen, Intake und Integration, tätig. Ergeben sich ausserdem Unsicherheiten in der Beurteilung einer Situation, ist der Einsatz der Leistungsabklärung LAK einzuleiten. Dieser Dienst wird nachfolgend speziell beschrieben. Die Dossierübergabe in die Abteilung Integration erfolgt, sobald keine subsidiären Ansprüche mehr erkannt werden können, in der Regel spätestens vier Monate nach Eintritt in die Sozialhilfe.

ABTEILUNG INTAKE, STATISTIK FALLVERLAUF

	2006	2005
<u>Anmeldungen an Empfang</u>	<u>6255</u>	<u>6740</u>
<u>davon nur Information nötig</u>	<u>2828</u>	<u>3001</u>
<u>Administrative Aufnahme, Sozialberatung 1. Gespräch</u>	<u>3427</u>	<u>3739</u>
Davon:		
<u>Ablehnungen</u>	<u>618</u>	<u>600</u>
<u>Verzicht</u>	<u>13</u>	<u>13</u>
<u>nur Beratung nötig</u>	<u>425</u>	<u>501</u>
<u>Aufnahme in Unterstützung</u>	<u>2371</u>	<u>2625</u>
<u>Zuweisungen zur Fachstelle für Arbeit</u>	<u>686</u>	<u>922</u>
<u>Ablösungen im Intake</u>	<u>1203</u>	<u>1193</u>
<u>Übergaben an Abteilung Integration</u>	<u>1189</u>	<u>1454</u>
<u>Telefonische Auskünfte</u>	<u>1420</u>	<u>1672</u>
<u>Spontane Auskünfte</u>	<u>94</u>	<u>142</u>

Abteilung Integration

Die weitere Begleitung in der Abteilung Integration erfolgt mit mehreren Ansätzen. Die Grundversicherung und die Gespräche werden durch kaufmännische Fachteams als Basisverfahren wahrgenommen. Daneben laufen die bereits durch die Abteilung Intake oder zu einem späteren Zeitpunkt je nach Möglichkeit durch die Abteilung Integration angemeldete Begleitung durch die Fachstelle für Arbeit und die Case-Management-Beratung. Komplexere Situationen werden durch Sozialarbeitende, Spezialisten mit zusätzlicher Facherfahrung, bearbeitet und einer Klärung zugeführt. Diese Spezialisten und die teamverantwortlichen Führungskräfte intervenieren auch bei Störungen und Krisensituationen. Ergeben sich in der Fallbegleitung Unsicherheiten in der Beurteilung einer Situation, ist wie in der Intakephase ein Klärungsauftrag durch die Mitarbeitenden an die Leistungsabklärung LAK zu erteilen. Das Hauptziel der Abteilung Integration ist die nachhaltige Ablösung von der Sozialhilfe und die bestmögliche eigenständige Lebensführung.

Die weiteren Dienste der Sozialhilfe

Für die Erfüllung der vielfältigen Aufgaben führt die Sozialhilfe weitere Abteilungen. Die *Abteilung Asyl* betreut und begleitet Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge bis zur Klärung ihrer Situation. Die Abteilung *Rechtsdienst und Rückerstattung* besorgt alle Rechtsangelegenheiten und sorgt für rechtsgültige Dokumente. Zudem werden das Alimenteinkasso für Sozialhilfebeziehende geführt, die Klärung möglicher Verwandtenunterstützung vorgenommen und die verfügbaren Rückerstattungen bewirtschaftet. Der *Personaldienst* unterstützt die Mitarbeitenden und Führungskräfte in allen Belangen der Anstellung. Die *Betriebswirtschaftlichen Dienste* erbringen vielseitige Dienstleistungen für alle Abteilungen. Die *Amtsleitung* ist letztlich für die Führung der Sozialhilfe verantwortlich.

WIE WIRD KONTROLLIERT?

Basler Modell: bei der Fallführung ansetzen

Das Basler Modell operiert in erster Linie aufgrund von Feststellungen in der Fallführung selber. Es ist somit nicht eine Stelle ausserhalb der Sozialhilfe, sondern es sind die fallführenden Mitarbeitenden und Linienvorgesetzte, welche die Fälle aufgrund ihrer Wahrnehmungen aufgreifen. Die Modelle, welche von einer externen Stelle ausgehen, sind nach unserer Einschätzung nicht effizient genug. Diese sind politisch oft durch ein Misstrauen inspiriert in dem Sinne, dass man die Sozialhilfe und die SozialarbeiterInnen überwachen muss. Eine Überprüfung nach dem Stichprobenprinzip zielt zuviel ins Leere und würde bei gegen 6000 laufenden Fällen pro Monat viel zu teuer. Die Sozialhilfe zieht dennoch eine unabhängige Aussensicht bei und hat dafür im Sinne der Qualitätssicherung eine externe Fallrevision eingerichtet, welche eine aktenmässige Überprüfung durch Stichproben durchführt. Für die direkte Missbrauchsbekämpfung hat sich aber gezeigt, dass die Einleitung von Hausbesuchen nach konkreten Wahrnehmungen durch die Fallführenden das beste Ergebnis zeigt.

Leistungsabklärung LAK

Im Auftrag der Sozialhilfe führt die Firma ABS die Leistungsabklärungen LAK durch. Mit vorgegebenen Auftragsformularen erteilen die fallführenden Mitarbeitenden Aufträge mit gezielten Fragestellungen, die aufgrund der Unterlagen beziehungsweise Angaben der Klienten nicht oder nicht befriedigend beantwortet werden können. Die Mitarbeitenden der Leistungsabklärung nehmen vor Ort Kontrollen und Besuche vor, wobei sie nur mit schriftlichem Einverständnis die Wohnungen der Unterstützungsbezüger betreten. In über 100 Aufträgen wurde nur einmal ein Zutritt verweigert. Die Hausbesuche erfolgen unangekündigt, und Besuchstermine werden nur vereinbart, wenn bei den unangekündigten Hausbesuchen die Klienten nicht anzutreffen waren.

Im Zentrum der LAK-Aufträge stehen Klärungen des Wohnsitzes (wer wohnt tatsächlich wo), der Zusammensetzung der Haushaltseinheit (Erfassen aller Personen, die sich im gleichen Haushalt aufhalten) und die Frage der Erwerbstätigkeit.

Eine erste Zwischenauswertung zeigt, dass aus diesen Abklärungen bei rund einem Drittel konkrete Konsequenzen gezogen wurden. Weiter wird deutlich, dass in vielen Fällen ein Bedarf an engerer sozialarbeiterischer Führung besteht. Im Verlauf vom 1. Oktober 2005 bis 30. September 2006

wurden aus der Fallführung insgesamt 132 Aufträge erteilt und in 103 Fällen konnte eine Überprüfung abgeschlossen werden. Es wurden 222 Hausbesuche durchgeführt.

Wie werden die Ergebnisse der Leistungsabklärung berücksichtigt?

Den Empfehlungen der Leistungsabklärung wird in der Fallführung grösstenteils gefolgt, soweit dies möglich ist. So ist es derzeit noch nicht möglich, konkrete Zuweisungen in Arbeit und Beschäftigung zu machen, weil die organisierten Plätze dafür noch fehlen.

Konkret wurden in 32 Fällen eine Kürzung, Einstellung der Sozialhilfe oder eine Strafanzeige eingeleitet. Die hängigen Verfahren sind dabei noch nicht eingeschlossen. Das Instrument der Leistungsabklärung als Missbrauchsbekämpfung wird weitergeführt und noch ausgebaut. Derzeit (Stand Mitte Februar 2007) sind seit Einführung des Hausbesuchs-Dienstes im Oktober 2005 rund 200 Abklärungen eingeleitet, respektive durchgeführt worden. In diesen Zahlen nicht enthalten sind Massnahmen, die unabhängig von den Erkenntnissen der Leistungsabklärung getroffen wurden.

ERGEBNISSE LAK:

VERDACHT BEI GUT DER HÄLFTE DER ABGEKLÄRTEN FÄLLE BEGRÜNDET

Gestützt auf die Überprüfungen konnten folgende Feststellungen getroffen werden:

- in 20 % der Fälle waren die Angaben der Gesuchsteller korrekt,
- in 34 % wurden unklare Beschäftigungen während des Tages festgestellt,
- bei 16 % haben sich unwahre Angaben der Gesuchsteller herausgestellt,
- bei 17 % wurde die Mitwirkungspflicht nicht erfüllt
- und bei 13 % stimmten die Wohnverhältnisse nicht wie angegeben.

(Mehrfachnennung möglich)

Aus den Wahrnehmungen der Hausbesuche wurden durch die Inspektoren folgende Empfehlungen abgegeben:

- in 42 % ein engeres Setting in der Fallführung, bessere Präsenzkontrolle und Aktivierungsmassnahmen,
- in 21 % eine klare Regelung der Wohnverhältnisse,
- in 11 % die Einreichung von Strafanzeigen und
- in 22 % die Kürzung und Korrektur von Unterstützungsbudgets.

Es wurden aber auch Feststellungen und Massnahmen zu Gunsten von Klienten getroffen, indem beispielsweise untragbare Wohnverhältnisse bezüglich Hygiene und Schwierigkeiten in der Bewältigung der Haushaltführung festgestellt wurden.

Zusätzliche externe Fallrevision

Die Abteilung Integration unterzieht 250 Dossiers jährlich einer externen Prüfung durch die Firma ABS. Ähnlich wie bei der Leistungsabklärung LAK unterliegt diese Prüfung klaren Kriterien und Vorgaben. Über die Ergebnisse erfolgt ebenfalls Bericht an die Sozialhilfe.

Jedem Verdachtsmoment wird nachgegangen

Im Tagesgeschäft erhält die Sozialhilfe viele anonyme Hinweise, die telefonisch, per E-Mail oder schriftlich vorgebracht werden. Diesen anonymen Hinweisen geht die Sozialhilfe – sofern die genannte Person Sozialhilfe bezieht – mit der nötigen Sorgfalt konsequent nach. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass mit wenigen Ausnahmen die anonymen Behauptungen nicht zutreffen und vielfach die genannten Personen gar nicht Sozialhilfe beziehen. Dabei ist auch ersichtlich, dass Bezüger von Invalidenrenten, Ergänzungsleistungen oder Sozialhilfe für Aussenstehende nicht klar einzuordnen sind.

WAS HABEN PFLICHTVERLETZUNGEN FÜR KONSEQUENZEN?

Konsequenzen: Sanktionen werden ausgesprochen

Die Sanktionen erfolgen erst, wenn die Betroffenen wiederholt die Mitwirkungspflicht vernachlässigen oder gar nicht wahrnehmen. Ist bereits eine Verweigerungshaltung spürbar, erfolgt eine Verfügung mit den Hinweisen, was von den Klienten eingefordert wird. Dazu wird auch der Hinweis der Kürzungsprüfung bei Nichtbefolgen der Anordnungen aufgenommen. Sofern den Auflagen nicht nachgekommen wird, erfolgt die Kürzungsverfügung. Maximal kann der Grundbedarf um 15 % gekürzt werden. Mit der Kürzungsverfügung erfolgt die nächste Anordnung. Wird auch dieser Anordnung nicht Folge geleistet, ist zu klären, ob die Leistungen ganz einzustellen sind. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn ein Anspruch auf Arbeitslosentaggelder besteht, der bei entsprechenden Bemühungen geltend gemacht werden könnte, und dies zu einer ganzen oder teilweisen Ablösung von der Sozialhilfe führen würde.

Insgesamt wurden im Jahr 2006 627 (Vorjahr 520) Verfügungen erlassen (Kürzungen, Einstellungen, Rückforderungen etc.). Es muss unterstrichen werden, dass der grösste Teil der Sanktionen aus der ordentlichen Fallführung, also unabhängig von den Resultaten der Leistungsabklärung und den damit verbundenen Hausbesuchen, erfolgt.

WIE WIRD MIT ANDERE STELLEN ZUSAMMENGearbeitet?

Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen

Bereits seit Jahren besteht eine Zusammenarbeit der Sozialhilfe und des Grenz- und Fahndungsdienstes der Kantonspolizei. Erfolgten anfänglich nur zögerlich Gesuche um Vollzugshilfe durch die Sozialhilfe, erhöhten sich diese Anfragen in den Folgejahren. Im Jahr 2005 wurden 52 Gesuche um Vollzugshilfe gestellt. Inzwischen ist durch die Einführung der Leistungsabklärung die Anzahl der Gesuche im Jahr 2006 auf 14 zurückgegangen. Die Leistungsabklärung behält sich jedoch vor, je nach Kenntnisstand eine zusätzliche Vollzugshilfe beim Fahndungsdienst zu empfehlen.

In der interdepartementalen Arbeitsgruppe betreffend Bekämpfung von Schwarzarbeit und deren Schattenwirtschaft ist die Sozialhilfe vertreten. Diese Arbeitsgruppe befasst sich in diesem Zusammenhang auch mit den Tätigkeiten im Rotlichtmilieu. Im Rahmen der Möglichkeiten des Datenschutzes erfolgt ein Informationsaustausch zur Nutzung der Erkenntnisse anderer staatlicher Stellen für die jeweils eigenen Belange.

Mit dem Sicherheitsdepartement beteiligt sich die Sozialhilfe in einer weiteren Arbeitsgruppe, welche insbesondere Problemstellungen bezüglich Aufenthaltsregelungen ausländischer Staatsangehöriger behandelt.

WAS SIND DIE WEITEREN VORKEHRUNGEN?

Stellenwert der Leistungsabklärung: eine von vielen Massnahmen

Die Ergebnisse müssen unbedingt in einem grösseren Rahmen gesehen werden. Die Sozialhilfe hatte zeitweise über 6000 Fälle monatlich zu bearbeiten. Die Verdachtsmomente betreffen somit nur eine Minderheit der Fälle. Zum anderen muss unterstrichen werden, dass neben den Hausbesuchen auch noch andere Instrumente zur Korrektur von falschen Unterstützungsleistungen und zur Bekämpfung

des Missbrauches angewendet werden. Diese nehmen in der praktischen Tätigkeit der Sozialhilfe einen weitaus grösseren Stellenwert ein. So beispielsweise die konsequente Prüfung der Dossiers auf subsidiäre Sozialversicherungs-Ansprüche, eine interne Fallkontrolle durch Spezialisten oder ein neu eingeführtes externes Revisionat, das wie erwähnt pro Jahr 250 Dossiers nach dem Stichproben-Prinzip prüft. Unabhängig von der Leistungsabklärung wurden im Jahr 2006 weitere Massnahmen ergriffen: So wurden 63 Strafanzeigen wegen Unterstützungsbetrugs eingereicht. Dabei wurde in den allermeisten Fällen ein Arbeitslohn verschwiegen. Auf Grund von anderen Wahrnehmungen in der Fallführung als durch die Leistungsabklärung wurden im Jahr 2006 139 Kürzungen angedroht und tatsächlich 318 Kürzungen vorgenommen. Es wurden 32 Einstellungs-Verfügungen erlassen, und in weiteren Fällen wurde die Einstellung geprüft, dann aber durch andere Massnahmen ersetzt. Weiter wurden 163 Rückerstattungs-Verfügungen erlassen (Rückforderungen von zuviel bezogenen Sozialhilfe-Leistungen). Insgesamt wurden im Jahr 2006 über 600 Eingriffs-Verfügungen gegenüber rund 480 im Jahr 2005 erlassen (das betrifft die Einstellung oder Ablehnung von Unterstützung, Rückerstattungsverfügungen, Kürzungsverfügungen, Androhung von Leistungskürzungen).

Konsequenzen: Leistungsabklärung ausweiten

Hauptstrategie: auf Stärkung der Fallarbeit gerichtet

Die wichtigste Erkenntnis aus den bisherigen Massnahmen ist folgende: Die Missbrauchsbekämpfung findet in erster Linie im direkten Kontakt zwischen Sozialberatern, Fallführenden und den betroffenen Klienten statt. Das setzt voraus, dass eine adäquate Fallbelastung besteht, welche es überhaupt zulässt, dass regelmässige Gespräche stattfinden und die umfangreichen administrativen Abklärungen getätigt werden können. In diesem Sinne zählt sich die Strategie des Verwaltungsrates der Sozialhilfe aus, die auf eine angemessene Fallbelastung hinzielt und deshalb Beschlüsse zur Personalaufstockung gefasst hat.

Eine weitere wichtige Erkenntnis ist, dass die Sozialhilfe neben dem Erkennen von möglichen Missbräuchen auch ein Instrumentarium an möglichen Integrationsmassnahmen zur Verfügung stellen muss. In vielen Fällen, wo unklare Tagesstruktur-Verhältnisse bestehen, wäre es von grossem Vorteil, wenn konkrete Arbeitsangebote oder -einsätze vermittelt werden könnten. Derzeit bestehen diese nur in einem engen Bereich, und es ist vorgesehen, derartige Massnahmen auszuweiten. Insgesamt muss deutlich unterstrichen werden, dass Missbräuche in der Sozialhilfe weitaus nicht in dem Ausmass bestehen, wie sie von gewissen politischen Kreisen behauptet werden. Mit reiner Missbrauchsbekämpfung werden die sozialen Probleme nicht gelöst. Diese müssen vorgängig und umfassend angegangen werden.

STRATEGIEN ZUR BEKÄMPFUNG DER JUGENDARBEITSLOSIGKEIT

Regierungsrat setzt Zeichen

Die Zunahme der Armut bei jungen Erwachsenen soll mit interdepartementalen Massnahmen und auf eine nachhaltige Sicht bekämpft werden. Basel-Stadt hat mit dieser Strategie ein Beispiel gesetzt, das Zustimmung und Nachahmung findet.

Rolf Schürmann, Leiter Abteilung Existenzsicherung ASB

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt beauftragte im Sommer 2005 das Wirtschafts- und Sozialdepartement zu prüfen, wie die 18- bis 25-jährigen Sozialhilfebezüger/innen vermehrt in Arbeitsprogramme einbezogen werden könnten. Ausgangspunkt für diesen Auftrag waren die wachsenden Fallzahlen in der Sozialhilfe in den vorangegangenen Jahren, die besonders auch die jungen Erwachsenen betrafen, sowie der Wunsch, diese beschäftigungslosen Menschen vermehrt in gemeinnützige Arbeiten einzubeziehen.

Im resultierenden Bericht¹ «Wachstum der Sozialhilfequote – Perspektiven zur beruflichen und sozialen Integration mit Fokus auf junge Erwachsene» wurde aufgezeigt, dass sich das Phänomen der sozialhilfeabhängigen jungen Erwachsenen auch in Basel nicht nur auf die Fürsorge reduzieren lässt, sondern Ausdruck verschiedenster gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklungen ist.

Der Regierungsrat beschloss deshalb, eine interdepartementale Arbeitsgruppe zur Senkung der Jugendarbeitslosigkeit («Strategiegruppe Jugendarbeitslosigkeit») einzusetzen. Die Gruppe erhielt den Auftrag, ein breites Konzept zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit zu formulieren und geeignete Massnahmen zu definieren. Der Regierungsrat hat der Gruppe eine regierungsrätliche Delegation zur Seite zu gestellt, der die Vorsteher des Erziehungsdepartements ED, des Justizdepartements JD und des Wirtschafts- und Sozialdepartements WSD angehören. Die Strategiegruppe Jugendarbeitslosigkeit wird durch das WSD geführt. Sie setzt sich aus Führungskräften des ED, des JD und des WSD, ergänzt durch den Leiter Integration Basel sowie einer Vertretung der Gemeinde Riehen, zusammen.

DEFINITION JUGENDARBEITSLOSIGKEIT: WER IST DAMIT GEMEINT?

In der Diskussion um Jugendarbeitslosigkeit wird von unterschiedlichen Begriffen ausgegangen. Wenn folglich von Jugendarbeitslosigkeit die Rede ist, handelt es sich sowohl um arbeitslose als auch um stellensuchende Menschen in der Altersgruppe der 15- bis 24-Jährigen, die entweder bei der Arbeitslosenversicherung gemeldet sind und/oder von der Sozialhilfe unterstützt werden. Dazu kommen weitere stellensuchende Jugendliche und junge Erwachsene, die keinen Eingang in die Statistik der Arbeitslosenversicherung finden. Hier ist anzumerken, dass eine von Fachkreisen anerkannte Studie der Arbeitsmarktbeobachtung Ostschweiz, Aargau und Zug davon ausgeht, dass die tatsächliche Zahl der «arbeitslosen» Jugendlichen und jungen Erwachsenen rund doppelt so hoch ist wie die von der offiziellen Arbeitslosenstatistik ausgewiesene Zahl.²

JUGENDARBEITSLOSIGKEIT: UM WAS GEHT ES?

Erhöhte Sozialhilfequoten gerade bei jungen Erwachsenen sind das Resultat einer Vielzahl von wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen. Sozialhilfeabhängigkeit ist aus dieser Optik lediglich eine spezielle Form der (Jugend-)Arbeitslosigkeit, die allerdings mit ihren kommunalen Kostenfolgen einen sehr hohen Handlungsbedarf auslöst. Eine Einengung des Blickfeldes nur auf das Phänomen bei der Sozialhilfe würde aber bedeuten, die Genese und damit ein umfassenderes Problemlösungspotenzial auszublenden.

Jugendliche und junge Erwachsene sind heute von der Arbeitslosigkeit überdurchschnittlich betroffen. Während früher in Bezug auf die Jugendarbeitslosigkeit von vorübergehenden Phänomen

¹ Wachstum der Sozialhilfequote-
Perspektiven zur beruflichen und
sozialen Integration mit Fokus
auf junge Erwachsene, Bericht an
den Regierungsrat des Kantons
Basel-Stadt, November 2005, für
verwaltungsinternen Gebrauch

² AMOSA (2004) Jugendarbeitslosig-
keit – Situationsanalyse 04 und
Massnahmen für die Zukunft,
Arbeitsmarktbeobachtung Ost-
schweiz, Aargau und Zug AMOSA

ausgegangen wurde, ist Arbeitslosigkeit für viele Jugendliche heute ein «normaler» Teil der Lebenssituation und der Biografie geworden. Bedenkt man, dass die Sozialhilfequote für junge Erwachsene auch 2006 bei über 11 % lag und sich bei den 20- bis 24-Jährigen die Arbeitslosenquote der Arbeitslosenversicherung von Januar 2005 bis heute zwischen 5,3 und 7,8 % bewegt, dann ergibt sich ein alarmierendes Bild. Dabei sind diejenigen, welche weder bei der Sozialhilfe, noch bei der Arbeitslosenversicherung gemeldet sind, nicht berücksichtigt.

ÜBERGÄNGE: SCHULE – BERUFSBILDUNG UND BERUFSBILDUNG – ARBEITSMARKT

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, Warteschlangen 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 langdauernden Bedürftigkeit. Die Fachdiskussion geht nicht einfach vom persönlichen Versagen der Betroffenen aus, denn die objektiven Rahmenbedingungen des Übergangs in die Erwachsenen- und Arbeitswelt haben sich in den letzten Jahren stark negativ 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 Bildungsnähe 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.

Unrealistische Erwartungen: Namentlich in städtischen Agglomerationen ist der Trend, über die obligatorische Schulzeit hinaus eine – wenn möglich höhere – allgemeinbildende 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. Diese Entwicklung verführt nicht wenige Jugendliche zu unrealistischen Erwartungen über ihre Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten und zu einem Anstieg der gescheiterten Vermittlungsversuche, die in eine Zukunft ohne Berufsausbildung führen kann.

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 – und dies ist kein baselstädtisches Phänomen – verzögert. Die Schule kann den Berufswahlreifeprozess nur bedingt beschleunigen und forcieren.

Untersuchungen über arbeitslose junge Erwachsene, die bereits in der Sozialhilfe gelandet sind, haben gezeigt, dass die oben genannten Ursachen für Schul- resp. Bildungsversagen in den Biografien dieser Betroffenen in verdichteter Form zu finden sind: Die schwierige Situation der jungen Menschen in der Sozialhilfe ist Ausdruck von mehreren, sich oftmals überlagernder Problemfeldern.

Es sind meist nicht nur finanzielle Probleme, welche die jungen Menschen zur Sozialhilfe führen. In der Schweiz spricht man zu diesem Thema aufgrund des Mangels an ökonomischem, kulturellem und sozialem Kapital von einer sogenannten «Baseline-Verwundbarkeit», die oftmals bis in die Kindheit zurückgreift. Der Sozialhilfeeintritt selbst ist dann meist an mehrere andere Ereignisse, wie Arbeitslosigkeit, Betreuung, Lehrabbruch, Rauswurf aus dem Elternhaus, Trennung vom Partner oder physische und psychische Gebrechen gekoppelt.

ENTWICKLUNG DES ARBEITSMARKTES NORDWESTSCHWEIZ

Aufgrund der erwähnten Problemlagen, darf die Arbeitsmarktentwicklung nicht ausgeblendet werden. In der Nordwestschweiz hat die Anzahl der Beschäftigten von 1991 bis 2001 um 23 803 abgenommen, davon 18 582 in Basel-Stadt³. Das grösste Tief wurde dabei 1997 erreicht.

Während von 1991 bis 2001 die Beschäftigung im II. Sektor um 44 090 (BS: –17 243) zurückgegangen ist, nahm die Beschäftigung im III. Sektor um 20 287 (BS: –13 39) zu, was die starke Bedeutungszunahme des tertiären Sektors zeigt. Gemäss Zahlen der Beschäftigungsstatistik des BFS hat die Anzahl der Beschäftigten seit 2001 um weitere rund 9 000 Personen abgenommen. Somit hat die Nordwestschweiz seit 1991 insgesamt über 30 000 Arbeitsplätze verloren, die nicht durch eine entsprechende demografische Entwicklung kompensiert wurde.

DAS GESAMTKONZEPT ZUR SENKUNG DER JUGENDARBEITSLOSIGKEIT

Auf den Grundlagen der aufgeführten Fakten entwickelte die eingesetzte Strategiegruppe Jugendarbeitslosigkeit im Herbst 2006 das geforderte Gesamtkonzept und darauf aufbauend Massnahmen, die kurz-, mittel- und langfristig umzusetzen sind.⁴ Um das vielschichtige Phänomen «Jugendarbeitslosigkeit» sinnvoll bearbeiten zu können, hat die Strategiegruppe eine systematisierende Gliederung gewählt und die Konzeptentwicklung entlang von drei Handlungsfeldern aufgefüchert, die sich von einander abgrenzen lassen:

- Massnahmen in der (Vor-)Schulphase (Handlungsfeld 1),
- in den Übergängen von der Schule in die Berufsbildung und den Arbeitsmarkt (Handlungsfeld 2)
- sowie bei beruflicher Desintegration (Handlungsfeld 3)

HANDLUNGSFELD 1: (VOR-)SCHULPHASE

Schwierigkeiten bei der Lehrstellen- oder Arbeitssuche ergeben sich nicht nur, weil zu wenig Lehrstellen oder Arbeitsplätze vorhanden sind. Es ist nicht damit getan – so zentral das auch ist – mehr Lehrstellen zu schaffen. Vielmehr müssen Jugendliche auch in vielerlei Hinsicht befähigt sein, das vom Arbeits- und Ausbildungsmarkt zur Verfügung gestellte Angebot am Ende der Schulzeit tatsächlich wahrnehmen zu können.

Elternmitwirkung

Die verstärkte Einbindung der Eltern in den Schulbildungsprozess und die Optimierung der unterstützenden Dienste an den Schulen sind ein grosses gemeinsames Anliegen der Strategiegruppe und sollen in den nächsten Jahren verstärkte Aufmerksamkeit erhalten. Diese Absicht deckt sich mit der Schwerpunktsetzung der Eidgenössischen Ausländerkommission EKA, die voraussichtlich ab 2008 vermehrt Projekte der Elternarbeit finanzieren wird.

Förderangebote im Vorschulbereich

Aktivitäten im Zusammenhang mit der Schaffung von Tagesstrukturen haben eine entscheidende Bedeutung für die adäquate Entwicklung der Kinder. Der Ausbau der familienergänzenden Tagesstrukturen sollte im Einklang mit dem verfassungsmässigen Auftrag auf zwei Schienen erfolgen. Zum einen ist das Vorhaben des Ausbaus der Tagesstrukturen ab Schulstufe forciert umzusetzen. Zum anderen sind Tagesstrukturen bereits im Rahmen der Frühförderung zu prüfen. Die Frühförderung selbst muss neben der Tagesbetreuung den Ausbau der Komponente Bildung erfahren. Ein notwendiger Ausbau der medizinischen Früherfassung schliesslich ergänzt die Frühfördermassnahmen «Tagesbetreuung» und «Bildung» im Vorschulbereich.

Zentral für die integrative Wirkung bei allen Formen der Tagesstrukturen ist deren Konzeption im Bildungskontext und mittel- bis langfristig die Einführung von möglichst tiefen und möglichst ein-

³ Eidg. Betriebszählung, Bundesamt für Statistik BFS.

⁴ Kurzfassung des Konzeptes zur Senkung der Jugendarbeitslosigkeit, des Regierungsrats des Kantons Basel-Stadt, 1. Dezember 2007. http://www.wsd.bs.ch/politikdossiers/jugendarbeitslosigkeit_-_bekaempfung.htm

heitlichen Tarifen. Die Forderungen nach möglichst tiefen Tarifen und einer möglichst einheitlichen Ausgestaltung derselben lassen sich so begründen: Tagesstrukturen dokumentieren nur dann die Einbettung in den Bildungskontext und entfalten nur dann sozial-integrative Wirkung, wenn die Tarife einheitlich (das heisst diskriminierungsfrei) und tief (das heisst auch für Eltern aus der Mittel- und Oberschicht) und damit lohnend sind. Nach Einkommen stark gestaffelte Elternbeiträge bewirken, dass bildungsnahe, gutverdienende Eltern von den Tagesstrukturen keinen Gebrauch machen oder private Alternativen nutzen.

Bildungsqualität

Zur Bildungsqualität sind innerhalb des Konzeptes strategische Aussagen formuliert, die nicht in der direkten Steuerungskompetenz der Strategieguppe liegen, die jedoch einen starken Einfluss auf die Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit aufweisen. Sie sind deshalb als Teil der Strategie aufgeführt und dokumentieren das breite Verständnis für eine Problemlösung.

Ausserschulisches Umfeld

Mit Massnahmen im ausserschulischen Umfeld soll die angestrebte Verzahnung zur offenen und schulischen Jugendarbeit zum Ausdruck kommen. Der Bereich wird oft als letzte institutionelle Anbindung von Jugendlichen mit gefährdeter beruflicher Integration angesehen, paradoxerweise aber bis anhin kaum zur aktiven Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit eingebunden.

HANDLUNGSFELD 2: ÜBERGÄNGE VON DER SCHULE IN DIE BERUFLICHE AUSBILDUNG UND IN DIE BERUFSTÄTIGKEIT

Die kritischen Übergänge zwischen Schule und Berufs(bildungs-)welt sind bereits jetzt durch eine intensive Tätigkeit vor allem im Erziehungsdepartement geprägt. Ausgewählte Bereiche werden dennoch mit zusätzlichen Mitteln ausgebaut respektive optimiert werden müssen. Zentrale Ansatzpunkte für die Massnahmen, welche die Strategieguppe für unerlässlich hält, sind die Optimierung des Berufsorientierungs- und Berufwahlprozesses in der Schule sowie die Ausweitung und Intensivierung der Zusammenarbeit mit der Wirtschaft auf der Basis der bestehenden und bewährten Modelle. Ein entscheidender Schritt wird aber im Aufbau eines Verfahrens liegen, das es erlaubt, Jugendliche ohne Anschlusslösung auch nach der Schulzeit systematisch bis zu ihrer erfolgreichen beruflichen Integration zu begleiten. Hier liegt eine zentrale Schwäche des derzeitigen Systems; viele Jugendliche gehen «verloren» und tauchen zum Teil erst später wieder in der Sozialhilfe auf. Dort brauchen sie ein Vielfaches an Betreuung, um wieder integriert zu werden.

HANDLUNGSFELD 3: GEFÄHRDETE ODER BEREITS GESCHEITERTE BERUFLICHE INTEGRATION

Die Massnahmen verfolgen im Wesentlichen zwei Handlungsstränge. Erstens sollen für möglichst viele junge Erwachsene Angebote für eine berufliche und/oder soziale Integration bestehen. Und zweitens sollen junge Erwachsene, die Geld erhalten, im Rahmen ihrer individuellen Möglichkeit eine Gegenleistung erbringen, die ihre Integration fördert und/oder einer persönlichen Destabilisierung entgegenwirkt. Beides zusammen ergibt erst ein Ganzes: Chancen bieten und gleichzeitig die Forderung, angebotene Chancen auch wahrzunehmen.

Es ist im Zusammenhang mit der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe entscheidend, dass junge Menschen die direkte Verbindung von eigener Bemühung und Gelderwerb verstehen. Druck ist oft eine Vorbedingung, um junge Leute in Integrationsprogramme zu bringen, die ihnen nicht interessant genug erscheinen, oder schlicht um Frustrationswälle zu durchbrechen. Verweigern die Betroffenen die Mitwirkung, so wird in Zukunft weitaus härter sanktioniert als bisher. Die Bundesgerichtspraxis stützt bei Verweigerung sogar die Einstellung aller Sozialhilfeleistungen. Sollen die verschiedenen Formen der Gegenleistung aber für die Betroffenen längerfristig zu einem Ausstieg aus der Arbeitslosigkeit führen, so wird die gleichzeitige Beratung und Begleitung eine entscheidende Rolle spielen, wie die Erfahrungen aus dem «Case-Management» in der Sozialhilfe bereits heute zeigen.

UMSETZUNG DES KONZEPTE: STAND DER ARBEITEN

Im Wissen darum, dass Konzepte nur dann eine Wirkung erzielen, wenn sie auch tatsächlich zur Umsetzung gelangen, ist die Strategieguppe seit dem Herbst 2006 daran, verschiedene Massnahmen und Projekte auf der Grundlage der Gesamtstrategie an die Hand zu nehmen:

Übergang Schule–Berufseinstieg: Projekt GAP (engl. «Lücke»)

Das Projekt GAP soll ein Verfahren definieren, welches Jugendliche, die während der obligatorischen Schule durch die Lehrkräfte als gefährdet identifiziert werden oder ein Angebot der Sekundarstufe II abbrechen und/oder ohne Anschlusslösung abschliessen, erkennt und erfasst. Mittels einer durchgehenden Begleitung und Beobachtung («durchgehendes Verfahren») sollen sie bei der Berufsfindung unterstützt werden. Bei erfolgter beruflicher Integration – sprich Abschluss einer ersten nachobligatorischen Ausbildung – gilt das Verfahren als erfolgreich abgeschlossen. Strategisches Ziel des Verfahrens soll sein, ein Abtauchen von Jugendlichen in die Subkulturen und in die Privatstrukturen zu verhindern, um letztlich die Zahl Jugendlicher, die bei der Sozialhilfe als finales Auffangbecken Jahre später erscheinen, zu dezimieren. GAP soll im Laufe des Jahres 2008 umgesetzt werden.

Integrationszentrum Arbeit

Auf der organisatorischen Ebene werden zukünftig ein Teil der Aufgaben der Fachstelle für Arbeit der Sozialhilfe und Aufgaben einiger Abteilungen des Amtes für Wirtschaft und Arbeit (AWA) in einem Integrationszentrum Arbeit zusammengeführt. Damit wird beabsichtigt, die Integrationskompetenzen der beiden Institutionen zu bündeln und die Planungs- und Angebotsbewirtschaftung von einer Stelle durchzuführen. Nebst dem Abbau von Parallelstrukturen soll ein Integrationszentrum auch für die Jugendlichen und jungen Erwachsenen jene Massnahmen zum Tragen kommen lassen, welche aus fachlicher Sicht, unabhängig des Finanzierungsträgers, opportun sind.

Pilotprojekt Gegenleistungsmodell

Mit dem Pilotprojekt «Gegenleistungsmodell» soll der Sozialhilfe möglichst rasch ein Instrument zur Verfügung stehen, um junge arbeitsfähige Erwachsene, die sämtliche Integrationsangebote ignorieren und/oder verweigern und keine Betreuungsaufgaben zu leisten haben, mit dem nötigen Druck wieder in einen Integrationsprozess zu bringen. Bei Verweigerung zur Mitarbeit wird ihre materielle Unterstützung massiv eingeschränkt. Die Arbeitsstellen stehen innerhalb der kantonalen Verwaltung zur Verfügung. Das Pilotprojekt führt die Sozialhilfe Basel durch. Die Dauer eines Einsatzes soll ein halbes Jahr nicht überschreiten, bei erkennbarer Motivation werden weiterführende berufliche/soziale Integrationsmassnahmen in die Wege geleitet.

Erste Tendenzen haben gezeigt, dass die erforderliche Arbeitsfähigkeit bei den jungen Erwachsenen teilweise massiv eingeschränkt ist. Das Problem besteht darin, dass die avisierte Zielgruppe der «Verweigerer» bei näherer Betrachtung belastende Zusatzprobleme aufweist und infolgedessen die Arbeitsfähigkeit kaum gegeben ist. Der Schwerpunkt des Projektes liegt momentan bei der Bearbeitung dieser Zusatzprobleme, wie die Vermittlung an externe Drogenberatungsstellen, psychiatrische und medizinische Dienste etc. Das Projekt wird durch ein externes Institut der Fachhochschule Nordwestschweiz evaluiert.

Pilotprojekt Teillohnarbeit

Mit dem Pilotprojekt «Teillohnarbeit für junge Erwachsene» ist ein Projekt gestartet, welches leistungsbeeinträchtigten Sozialhilfebeziehenden ermöglicht, im regulären Arbeitsmarkt entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit einer Arbeit nachzugehen. Für Sozialhilfebeziehende und Arbeitgebende soll damit eine Win-Win-Situation erzielt werden. Dabei ist das soziale Engagement der Arbeitgebenden mit einem Anreiz versehen. Die Löhne werden nicht nach dem Beschäftigungsgrad, sondern nach der tatsächlich erbrachten Leistung entrichtet. Die Arbeitsstellen werden über eine Vermittlungsstelle generiert, verwaltet und vermittelt. Die Sozialhilfe Basel-Stadt ist Träger des Projektes. Als Vermittlungsstelle konnte im Juni 2006 mit der «Sozialen Stellenbörse», einer Organisation der Arbeitgeberverbände, eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen werden.

Nach den ersten Ergebnissen scheint es tatsächlich zu gelingen, für Personen aus der Sozialhilfe den Zugang zum ersten Arbeitsmarkt wieder herzustellen. Immerhin konnte für 14 Personen bis Ende Januar eine Stelle im ersten Arbeitsmarkt gefunden werden.

Pilotprojekt Dreirosen

Das Projekt basiert auf den drei Säulen Arbeit, Bildung, Coaching. In diesem zweijährigen Pilotprojekt sollen 18- bis 25-jährige Frauen und Männer eine Tagesstruktur erhalten, Schlüsselqualifikationen erlangen, die eigenen Ressourcen kennen und entwickeln lernen sowie eine Bewerbungsstrategie erarbeiten. Dafür stehen fünfzehn Arbeitsplätze in der Freizeithalle Dreirosen zur Verfügung. Die Arbeiten beinhalten etwa Unterhalts- und Reinigungsarbeiten, Aufsichtsfunktionen, Hallenmanagement, Materialverwaltung oder Mitarbeit in der Restauration. Das Projekt steht unter der Aufsicht der Sozialhilfe der Stadt Basel. Durchgeführt wird es durch die Basler Freizeitaktion (BFA).

Pilotprojekt Basic Working

Dieses niederschwellige Projekt bietet Jugendlichen mit schwachen schulischen Leistungen ein Einstiegsjahr in die Arbeitswelt. Die Jugendlichen sollen sich die nötigen persönlichen, praktischen und theoretischen Qualifikationen erwerben, um eine Arbeitsstelle antreten zu können. Im besten Falle erfolgt der Einstieg in eine Attestausbildung oder eine weiterführende Schule. Mit dem Projekt soll verhindert werden, dass speziell leistungsschwache Jugendliche direkt nach der Schule von der Sozialhilfe abhängig werden.

Projekt Förderband (Projekt abgeschlossen)

Das Projekt Förderband der Medienfalle Basel ist ein Projekt in Kooperation mit der Schule für Brückenangebote Basel (SBA). Die Medienfalle ist eine Medienwerkstatt und hat eine langjährige Erfahrung in der Jugendarbeit und in der Zusammenarbeit mit Schulen. Das Zielpublikum des Projekts Förderband sind junge Erwachsene, die trotz intensiver Suche nach den Sommerferien noch keinen Ausbildungsplatz oder keine Anschlusslösung gefunden haben. 16 bis 20 junge Erwachsene werden während zwölf Wochen intensiv gefördert. Die Teilnehmenden arbeiten während drei Tagen pro Woche in der Medienfalle und produzieren eine DVD zum Thema Berufswelt.

Pilotprojekt «AMIE» – Projekt für allein erziehende Mütter zwischen 16 bis 25 Jahren

Dieses auf zwei Jahre angelegte Pilotprojekt soll jungen Müttern im Alter von 16 bis 25 Jahren den Einstieg in eine berufliche Erstausbildung ermöglichen. Der Gewerbeverband Basel-Stadt möchte in Kooperation mit der Sozialhilfe Basel und dem Basler Frauenverein systematische Hilfeleistungen anbieten, so dass die Teilnehmerinnen die Berufsbildung nachholen können. Bevor die Teilnehmerinnen die Lehrausbildung beginnen, durchlaufen sie ein einjähriges Vorlaufprogramm. In einer ersten Phase dieses Programms besuchen die Mütter ein Kursangebot mit zusätzlicher Betreuung der Kinder in einer Krippe. Der Kurs befasst sich mit Fragen rund um den beruflichen Wiedereinstieg, um die Alltagsbewältigung und um die Erziehung.

Aufbau einer Internetplattform zur Jugendarbeitslosigkeit

Die Strategiegruppe Jugendarbeitslosigkeit erkannte den Bedarf für eine elektronische Informationsplattform zum Thema Jugendarbeitslosigkeit. Die Plattform soll den Jugendlichen und deren Umfeld eine Informationsquelle bieten, die auf die vielfältigen Möglichkeiten und Angebote für die berufliche Integration hinweist. Neben den Informationen zu den wichtigsten Projekten soll die Internetplattform aber auch einen Überblick über das Beratungsangebot der verschiedenen Institutionen gewährleisten.

AUSBLICK

Die Politik und Verwaltung stehen bei der Jugendarbeitslosigkeit unter dem verständlichen Druck, möglichst rasch möglichst viele Massnahmen zu präsentieren. Die Gefahr, Massnahmen ohne nachhaltige Wirkung zu lancieren, liegt in der Natur der Sache. Mit der Strategiegruppe und dem Projektprüfungsausschuss ist ein zentrales organisatorisches Ziel erreicht worden, das dieser Gefahr

entgegenwirkt: Die von vielen Seiten bemängelte gesamtkantonale Optik im Zusammenhang mit der Jugendarbeitslosigkeit ist deutlich verbessert. Laufender Informationsaustausch, eine differenziertere Problemwahrnehmung, gegenseitiges Verständnis, aber auch mehr Klarheit über potentielle Konfliktfelder zwischen Verwaltungseinheiten wird weiterhin eine einheitliche Stossrichtung staatlichen Handelns gewährleisten.

Der Kanton Basel-Stadt unternimmt bereits heute sehr viel, auch sehr viel Hochwertiges, zur Senkung der Jugendarbeitslosigkeit. Dies ist ein Fazit aus der Faktenlage. Aber es sind wichtige Schritte bis heute unterblieben. Diese Unterlassungen werden Punkt für Punkt korrigiert. Die Behörden sind sich dabei der Grenzen ihrer Gestaltungsmöglichkeiten bei einem so komplex begründeten gesellschaftlichen Problem bewusst. Niemand wird das Problem abschliessend lösen können. Die angestrebten Massnahmen zur Senkung der Jugendarbeitslosigkeit zielen deshalb auf die Optimierung des Machbaren.

Ab dem Jahre 2008 rechnen die Statistiker aufgrund der demografischen Entwicklung mit einer Entspannung auch im Bereich der Jugendarbeitslosigkeit. Ebenso hat der erfolgte deutliche Konjunkturaufschwung die Situation teilweise entschärft. Vieles spricht aber dafür, dass ein Teil der Jugendarbeitslosigkeit strukturell bedingt ist und noch Jahre bestehen bleiben wird. Deshalb wird es auch in Zukunft für gewisse Personenkategorien spezielle Massnahmen brauchen, um zu verhindern, dass diese den Einstieg ins Berufsleben verfehlen und ihn schlimmstenfalls für das ganze Leben nicht mehr schaffen. Und deshalb sind auch Massnahmen im Bereich der Vorschule und Schule notwendig, um möglichst vielen Kindern auch aus sozial schwachen Milieus die Chance zu geben, in einer förderlichen Umgebung schliesslich ihren erfolgreichen Weg in Erwachsenenleben zu finden.

TEILLOHN- UND GEGENLEISTUNGS- MODELLE

Arbeitsintegration für junge Erwachsene

Für die Klientengruppe der 18- bis 25-Jährigen, den «jungen Erwachsenen», wurden im vergangenen Jahr zwei neue Massnahmen eingeführt. Einerseits soll leistungsschwachen jungen Menschen zusammen mit Arbeitgebern der Einstieg in die Berufsarbeit erleichtert werden. Andererseits werden junge Erwachsene zu Arbeitsleistungen angehalten, wenn sie sich beharrlich weigern, an ihrer Integration in die Arbeitswelt mitzuwirken.

Andreas Bammatter, Teamleiter Fachstelle für Arbeit im Intake Sozialhilfe

TEILLOHNANGEBOTE ALS VARIANTE IM 1. ARBEITSMARKT
ANGESTREBTE SYNERGIEN ZWISCHEN VOLKSWIRTSCHAFTSBUND UND SOZIALHILFE
Im Rahmen der Strategie zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit wurde das Projekt «Teil-lohn» für junge Erwachsene im Oktober 2006 gestartet. Ziel ist es, dass junge Menschen mit einer Leistungsbeeinträchtigung einen (Teil-)Arbeitsplatz im 1. Arbeitsmarkt und damit eine Perspektive erhalten.

Auf Grund des regierungsrätlichen Auftrages hat die Fachstelle für Arbeit (FfA) der Sozialhilfe der Stadt Basel zusammen mit der Sozialen Stellenbörse des Basler Volkswirtschaftsbundes ein Projekt lanciert, welches im Teillohnbereich jungen Erwachsenen eine Chance auf eine bezahlte Erwerbsarbeit bietet. Da die Soziale Stellenbörse bereits als Personalverleih operativ tätig ist und im Bereich Arbeitsvermittlung für leistungsbeeinträchtigte Menschen grosse Erfahrung hat, stellt sie für die Fachstelle für Arbeit in diesem Projekt den idealen Partner dar. Die Fachstelle für Arbeit zeichnet für die Rekrutierung der Kandidatinnen und Kandidaten verantwortlich, die Soziale Stellenbörse übernimmt dann als Personalverleih sämtliche Aufgaben und Funktionen eines Arbeitgebers. So können die Arbeit anbietenden Firmen optimal von Administration und Geschäftsrisiken entlastet werden.

Fairer Lohn für jede Leistung

Mit einem Assessment werden die jungen Erwachsenen auf der Fachstelle für Arbeit sorgfältig abgeklärt und bei Eignung an die Soziale Stellenbörse zugewiesen. Diese vermittelt die jungen Leute in die passenden, von Firmen angebotenen Stellen. Die Soziale Stellenbörse und die Firma legen gemeinsam den «Leistungslohn» für die ausgeübte Tätigkeit fest. Periodisch wird diese Einstufung der Arbeitsleistung überprüft und gegebenenfalls angepasst. Damit soll gewährleistet werden, dass die Arbeit anbietende Firma und die Arbeit nehmende Person gerechte Löhne für erbrachte Leistung bezahlen, beziehungsweise erhalten.

Stellenangebote aus vielen Branchen

Nachdem das Projekt innert kurzer Zeit politisch geplant und operativ partnerschaftlich aufgebaut war, ging es daran, Arbeitnehmende und Arbeitgebende zu finden, welche zusammen passen. Die Soziale Stellenbörse hat in einer Werbeaktion beim Basler Volkswirtschaftsbund dessen Mitglieder gebeten, geeignete Stellen anzubieten. Im ersten Rücklauf auf diese Aufforderung sind Stellen in den Bereichen Alterspflege (Mithilfe bei der Betreuung), interne Post/Spedition, Flughafen (Gepäcktransport), Bau (Dachsanierung), ARA Basel (Wasserprobenkontrolle) und bei der Abfallentsorgung angeboten worden. Insgesamt wurden der Sozialen Stellenbörse sieben Arbeitsplätze gemeldet. Die Fachstelle für Arbeit hat daraufhin mehrere junge Erwachsene zu Abklärungsgesprächen eingeladen und konnte schliesslich fünf Personen gewinnen (bis Ende 2006), welche eine der angebotenen Tätigkeiten aufgenommen haben.

Beispiele erfolgreicher (Re-)Integrationen

Frau M., Jahrgang 1986. Nach dem 10. Schuljahr hatte sie eine Lehre angetreten, welche sie jedoch nach 10 Monaten aus gesundheitlichen Gründen abbrechen musste. Danach arbeitete die Klientin auf Abruf und nur stundenweise. Durch die Abklärung auf der Fachstelle für Arbeit und dank der Vermittlung durch die Soziale Stellenbörse kann Frau M. nun während eines Jahres in einem Pflegezentrum als Hilfskraft mitarbeiten. Für diesen Einsatz, welchen sie im Rahmen ihrer gesundheitlichen Einschränkung leisten kann, erhält Frau M. einen Teillohn von rund 1000 Franken im Monat. Zudem hat sie die Chance, die Arbeit in einem Pflegeheim fundiert kennen zu lernen.

Herr F. aus B. hat seine Schulzeit in Basel-Stadt absolviert und anschliessend eine Lehre als Elektromonteur angefangen, jedoch nicht erfolgreich abgeschlossen. Mit temporären Anstellungen konnte Herr F. zunächst weitere Erfahrung als Elektromonteur sammeln. Während eines halben Jahres war er aber auch als Kurierfahrer unterwegs. Ein Bandscheibenvorfall brachte Herrn F. aus dem Arbeitsprozess. Er musste operativ behandelt werden. Nach der Genesung gelang es Herrn F. trotz gewissenhafter Bemühungen nicht, im Arbeitsmarkt wieder Fuss zu fassen. Dank der Vermittlung der Sozialen Stellenbörse konnte Herr F. mit einem Teilzeitpensum in einem regionalen Abwasser-Unternehmen mitarbeiten. Seine Aufgaben waren, bei verschiedenen Firmen Wasserproben abzuholen, Musterflaschen vorzubereiten und Trockensubstanzen im Labor zu bestimmen. Eine nicht alltägliche Arbeit, die aber von grosser gesellschaftlicher Bedeutung ist, gilt Wasser doch als eines unserer kostbarsten Güter. Herr F. hat sich über dieses Projekt mittlerweile von der Sozialhilfe ablösen können.

Einsichten – die ungeschriebenen Gesetze des Arbeitsmarktes

Dies sind zwei erfolgreiche Beispiele. Sie zeigen, dass das Modell funktioniert und auch leistungsbeeinträchtigte junge Menschen in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Daneben gewähren diese – wie auch die nicht erfolgreichen Fälle – der Fachstelle für Arbeit wertvolle Einsichten darüber, wie komplex der reale Arbeitsmarkt funktioniert.

Die Schnittstellen zwischen den am Projekt beteiligten Parteien sind gut eingespielt. Die Soziale Stellenbörse und die Fachstelle für Arbeit arbeiten ökonomisch zusammen. Richtet sich der Fokus jedoch auf die Schnittstelle zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, also auf die konkreten Stellenangebote, so zeigt sich teilweise bereits an Kleinigkeiten, dass der Arbeitsmarkt seine eigenen Gesetze hat.

So hat der Volkswirtschaftsbund, welcher auch die Soziale Stellenbörse führt, mit einer gross angelegten Kampagne innerhalb des Verbandes seine Mitglieder auf das Angebot aufmerksam gemacht, jedoch zu Beginn nur vereinzelt Stellenangebote akquirieren können. Als augenscheinlichster Grund könnte die Tatsache angeführt werden, dass der Markt für Teillohnangebote kaum vorhanden ist. Beim genaueren Betrachten zeigt sich aber, dass statt Teillohnstellen eher Stellen im Niedriglohnbereich angeboten werden, welche in Teilzeit geleistet werden können, jedoch nicht eine Teillohnarbeit für Leistungsbeeinträchtigte im eigentlichen Sinne sind.

Beispiel dafür ist eine Stelle im Bereich Kurierdienste, bei welcher ein Führerschein und PC-Kenntnisse gefordert werden. Zwar können im Logistikbereich Lade- und Abladearbeiten angeboten werden. In der heutigen gehetzten Arbeitswelt sind dabei Tempo und Gewicht immer ein Thema, ganz nach dem Motto «kurz und heftig», was für einige Personen der zur Debatte stehenden Personen-gruppe bereits ein unüberwindbares Hindernis darstellt.

Aussichten – ein Gewinn für alle

Der Projektstart, die gute Zusammenarbeit und die schrittweise Entwicklung zeigen, dass das Teillohnmodell eine ergänzende Massnahme zur Verminderung der Arbeitslosigkeit sein kann. Bis Mitte 2007 sollen mindestens 20 Personen regelmässig arbeiten und damit einen Teil ihrer finanziellen Unterstützungsleistung der Sozialhilfe selber erwirtschaften können. Dazu braucht es jedoch Durchhaltewillen und eine ständig wachsende Vernetzung aller am Projekt beteiligten Gruppierungen und deren Persönlichkeiten. Schrittweise soll eine Win-Win-Situation erreicht werden, welche schliesslich sowohl dem wieder arbeitenden jungen Individuum als auch der Gesellschaft einen wertschätzenden Nutzen bringen kann.

DAS GEGENLEISTUNGSMODELL FÜR KOOPERATIONSUNWILLIGE JUNGE ERWACHSENE ARBEITSAKTIVIERUNG ODER UNTERSTÜTZUNGSEINSTELLUNG GEGEN DESINTEGRATION

Mit dem Pilotprojekt «Gegenleistungsmodell» soll der Sozialhilfe ein Instrument zur Verfügung stehen, um arbeitsfähige junge Erwachsene, die sämtliche Integrationsangebote ignorieren und/oder verweigern, mit dem dafür nötigen Druck wieder in den Integrationsprozess zu führen. Bei der Verweigerung der Teilnahme am Gegenleistungsmodell wird ihre materielle Unterstützung eingeschränkt oder gar gänzlich eingestellt. Somit soll den jungen Erwachsenen aufgezeigt werden, dass die Behörden – in Stellvertretung der Gesellschaft – eine berufliche und/oder soziale Integrationsleistung erwarten. Das Gegenleistungsmodell ist als ein Instrument zur beruflichen und/oder sozialen Integration innerhalb des Gesamtkontextes zur Verminderung von Desintegration zu verstehen.

Nachdem der Regierungsrat im Herbst 2006 an die Sozialhilfe den Auftrag erteilt hat, das Gegenleistungsmodell operativ zu starten, mussten zuerst die dafür notwendigen Rahmenbedingungen geschaffen werden. Selbstverständlich sollte das Projekt den Rahmen der SKOS-Richtlinien¹ respektieren. Das Konzept sieht zwanzig bis dreissig Jahresarbeitsplätze explizit für junge Erwachsene vor und soll als Pilotversuch über zwei Jahre durchgeführt werden. Diese Phase wird von externen Stellen begleitet und wissenschaftlich durch die Fachhochschule Basel ausgewertet.

Die für die KlientInnen im Gegenleistungsmodell anfallenden Arbeiten haben keinen qualifizierenden Charakter im Sinne von AMM² der Arbeitslosenversicherung. Es geht um reine Beschäftigung, welche jedoch keine regulären Arbeiten innerhalb der Verwaltung konkurrenzieren darf. Bei Verweigerung zur aktiven Teilnahme wird die finanzielle Unterstützung der Sozialhilfe bis auf die minimale «Nothilfe» reduziert. Eine aktive Teilnahme am Projekt löst eine Integrationszulage³ aus.

Kein Projektstart ohne Einsatzplätze

Im Oktober 2006 wurde die Stelle des Projektleiters in die Fachstelle für Arbeit eingegliedert. Dies unterstreicht, dass das Projekt nicht ausschliesslich einen sanktionierenden Charakter haben soll, sondern explizit als Beitrag zur Förderung der (Re-)Integration in den ersten Arbeitsmarkt geschaffen wurde.

Als erste Aufgaben musste der Projektleiter in Zusammenarbeit mit der Projektsteuerungsgruppe und den Linienverantwortlichen Einsatzplätze bereitstellen. Gleichzeitig mussten Personen aus dem Pool der arbeitsfähigen, kooperationsunwilligen jungen Erwachsenen herausgefiltert werden, welche dort eingesetzt werden können.

Dank der guten und offenen Zusammenarbeit mit verschiedenen Dienststellen im Kanton konnten in Kürze mehrere Einsatzplätze eingerichtet werden. Diese sind in den Bereichen Reinigung, Gärtnerei (Baudepartement BS), Gleisunterhalt und Busreinigung (BVB) in genügender Anzahl vorhanden. Alle beteiligten Betriebe verfügen bereits über Erfahrung mit zum Teil «verhaltensoriginellen» Mitarbeitern. Die Schnittstelle zwischen der Projektleitung und den Betrieben wird beiderseits als sehr gut funktionierend beurteilt.

Weit vielschichtiger erweist sich die Selektion aus der Zielgruppe junge Erwachsene, welche sich durch ihr Verhalten als Teilnehmer für das Gegenleistungsmodell «empfehlen».

Auswahl der Kandidatinnen und Kandidaten für das Gegenleistungsmodell

Aufgrund der Vorgaben sind die anwendbaren Selektionskriterien klar. So wurden Hinweise in Berichten und Situationsanalysen wie «Nichterscheinen zu Vorsprachen», «Abbruch einer Massnahme», «aktive und passive Verweigerungen» als Zuweisungskriterien eingesetzt. In kurzer Zeit konnten so über fünfzig Personen aus der Abteilung Integration an die Projektleitung gemeldet werden.

Da eine weitere Verweigerung dieser Personen zu einer Einstellung der Unterstützung führen kann, überprüfen die Projektverantwortlichen – Projektleitung und Linienverantwortliche – jedes Dossier sorgfältig und laden den oder die Betroffene zu einem persönlichen Gespräch ein. Dort wird dargelegt, unter welchen Bedingungen die Sozialhilfe weiterhin Unterstützung leisten wird. Dieses Verfahren ist aufwändig, jedoch zwingend nötig, da es darum geht, dass die betroffene Person einsehen muss, dass sie mit ihrem Verhalten ein Anrecht auf Sozialhilfe verwirken kann, respektive die Leistungen der Sozialhilfe eingestellt werden.

- 1 SKOS-Richtlinien – Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
- 2 AMM – Aktive arbeitsmarktliche Massnahmen nach Arbeitslosenversicherungsgesetz
- 3 Integrationszulage – laut geltenden Unterstützungsrichtlinien der Sozialhilfe der Stadt Basel CHF 100.– pro Monat

Ernüchterung nach der ersten Bilanz

Die ersten Monate erwiesen sich als echtes Übungsfeld mit erweiterten Rahmenbedingungen in der Sozialarbeit. Viele Überraschungen traten zu Tage, unerwartete Tatsachen wurden sichtbar und richteten den Blick auf verschiedene Ebenen der betroffenen Zielgruppe.

So wurde bei mehreren Personen festgestellt, dass sie bereits in früher Jugend wegen auffälligen Verhaltens (ADS-ADHS) medizinisch abgeklärt und entsprechende Massnahmen getroffen wurden, diese Befunde und Behandlungen spätestens nach der obligatorischen Schulzeit jedoch schlichtweg in Vergessenheit geraten sind und somit Schritt für Schritt eine zunehmende Entfernung zur sozialen und beruflichen Integration stattgefunden hat. Dies zeigt sich beispielsweise daran, dass Basis-Schlüsselqualifikationen wie Pünktlichkeit, An- und Abmelden, Lesen von eingeschriebenen Briefen nicht mehr oder nie vorhanden waren. Diese Personen mussten aus dem Gegenleistungsmodell gelöst und bezüglich ihres Verhaltens fachlich anderweitig betreut werden.

Am erstaunlichsten jedoch ist die Tatsache, dass nur sehr wenige Personen effektiv im Gegenleistungsmodell arbeiten oder arbeiteten. Dies ist nach den ersten Erkenntnissen nur damit zu erklären, dass die bis anhin «rekrutierten» jungen Erwachsenen bereits zu lange nicht mehr zur «öffentlichen» Gesellschaft gehören und ein verdecktes legales, eventuell sogar ein illegales, Leben führen, welches es ihnen nicht ermöglicht, aktiv an einem «regulären» Arbeitsleben teilzunehmen. Dies führte dazu, dass in der Folge zwei Personen von Sozialhilfeeleistungen ausgeschlossen werden mussten. Die Summe der Lebenserfahrung prägt das Verhalten und den Charakter eines Menschen – den einen so, die anderen so.

Die erste Zwischenbilanz zeigt, dass das Projekt viel differenzierter ausgestaltet werden musste, als zu Beginn geplant war, und dass das Vermitteln zwischen den im Gegenleistungsmodell arbeitenden jungen Erwachsenen und den die Arbeitsplätze anbietenden Betrieben während des Einsatzes mehr Ressourcen der Sozialhilfe bindet als ursprünglich angenommen wurde.

Nächste Schritte – weitere Überraschungen vorbehalten

Die Steuerungsgruppe «Gegenleistung» geht davon aus, dass in dieser ersten Projektphase bisher nur ein sehr geringer Teil der anvisierten Zielgruppe abgeklärt werden konnte. Da das Selektionsverfahren sehr aufwendig ist, wird es noch einige Zeit in Anspruch nehmen, bis alle Personen aus dem Portefeuille Integration überprüft sind.

Als erste grosse Neuerung wurde auf den Jahreswechsel 2007 die systematische Überprüfung aller jungen Erwachsenen, welche über das Intake an die Fachstelle für Arbeit angemeldet werden, eingeführt. Hier basiert die Vorauswahl über Hinweise in Protokollen der Sozialhilfe. Die Klienten werden in Gruppen zusammengefasst eingeladen, wo diese Hinweise überprüft werden. In Einzelgesprächen wird dann ein Einsatzplatz festgelegt und die Konsequenzen bei Nichteinhalten verbindlich definiert. Mit dem Vorgehen «zuerst Gruppe, dann Einzel» können in kürzerer Zeit mehr Personen der Zielgruppe mit dem Gegenleistungsmodell konfrontiert und so vielleicht auch früher zur aktiven Mitarbeit an der beruflichen (Re-)Integration motiviert werden.

Als weitere Änderung sollen noch mehr Angebote, vor allem auch niederschwellige Einsatzmöglichkeiten, ins Projekt aufgenommen werden. So lassen sich die Chancen der Vermittlung in die Arbeitsplätze erhöhen.

DIE STADTHELFER: EIN PILOTPROJEKT ZUR SOZIOKULTURELLEN INTEGRATION BEI DER SOZIALHILFE

Soziale Integration

Die Anforderungen im ersten Arbeitsmarkt werden immer härter. Für viele Sozialhilfeempfänger bleiben kaum mehr Perspektiven. Die Sozialhilfe sucht daher nach Wegen, wie motivierte Klienten einen Einsatz im Gemeinwesen leisten können. Das Pilotprojekt Stadthelfer bildet ein Beispiel, wie dieses Ziel erreicht werden kann.

Anette Stade, Projektleiterin Stadthelfer

Stadthelfer sind Menschen, die das Gemeinwesen durch Tätigkeiten von allgemeinem Interesse in der Stadt Basel unterstützen. Stadthelfer haben Potentiale und sind ein Teil unserer Gesellschaft. Die Sozialhilfe Basel unterstützt die zukünftigen Stadthelferinnen und Stadthelfer sowie das Gemeinwesen, dieses Potenzial zu nutzen.

In Ergänzung zu den Arbeitsintegrationsmassnahmen lancierte die Sozialhilfe der Stadt Basel im Frühjahr 2006 das dreijährige Pilotprojekt «Stadthelfer». Bei den Stadthelfern engagieren sich motivierte Sozialhilfebeziehende in der Freiwilligenarbeit in der Region Basel. Das Projekt begleitet die Teilnehmenden im Ausbau und Erhalt ihrer sozialen Rollen und Netzwerke und damit ihrer soziokulturellen Integration. Auf der anderen Seite unterstützt es die gemeinnützigen Organisationen durch die Vermittlung geeigneter Helferinnen und Helfer.

I. AUSGANGSLAGE(N)

1. Menschen brauchen soziokulturelle Integration

Wir leben heute in einer Gesellschaft des viel zitierten Wertpluralismus. Verschiedene Wertesysteme stehen dem modernen Menschen scheinbar in freier Auswahl zur Verfügung: von der Klein-, Patchwork- oder Einelternfamilie bis zum Singledasein, vom globalen Arbeitsplatz im Worldwide-Web bis zur lokalen Ich-AG, vom religiösen Fundamentalismus bis zur Esoterik. Die Pluralisierung der Lebenseinstellungen führt zu einer Konkurrenz unterschiedlicher Sinnangebote, die eine gemeinschaftliche Wertorientierung und Handlungsgrundlage erschweren.

Der Zugewinn an individueller Autonomie in der Gestaltung der Lebensentwürfe hat verschiedene Konsequenzen. Auf der einen Seite führt es zu einer Lockerung oder Loslösung des Individuums aus den tradierten sozialen und soziokulturellen Strukturen. Auf der anderen Seite gehen Möglichkeiten verloren, Gemeinschaftssinn und -fähigkeit zu erlernen und zu erleben. Diese sind jedoch wichtige Faktoren für eine allgemeine Lebenszufriedenheit und stabile Lebensführung.

Soziokulturelle Integration bezeichnet hier die Möglichkeit, an einer oder mehreren Gemeinschaften und deren kulturellen Errungenschaften teilzuhaben, verschiedene soziale Rollen wahrzunehmen und soziale Netzwerke aktiv mitzugestalten und zu nutzen. Diese Teilhabe vermittelt dem Einzelnen dabei nicht nur das Gefühl, wertvoll und nützlich zu sein, sondern ermöglicht es ihm auch, seine Sozialkompetenzen – wie Flexibilität, Lern- und Konfliktfähigkeit sowie Kommunikationsbereitschaft – zu erhalten und auszubauen.

Soziokulturelle Integration bietet dem Einzelnen Werteorientierung und Sinnfindung in der individuellen Lebensgestaltung.

2. Erwerbsarbeit als Wertorientierung

Im Rahmen der oben erwähnten Gleichwertigkeit verschiedener Lebensstile ist der Wert der Erwerbsarbeit herausragend. Erwerbsarbeit schafft nicht nur die finanzielle Voraussetzung, die zum Lebensstil gehörigen Konsumgüter und Dienstleistungen zu erwerben, sondern schafft auch wichtige Strukturen menschlicher Gemeinschaft und damit soziokultureller Teilhabe.

Fällt die Erwerbsarbeit weg, ohne von einer anderen gesellschaftlich akzeptierten Finanzierungsform abgelöst zu werden, wie der Hausfrau- und Mutterrolle in der Kernfamilie, einer Rente oder Erbschaft, kommt oft die ganze Sinnorientierung und damit die Lebensführung ins Wanken.

Ruedi K. aus Basel ist seit 15 Jahren im Back-Office-Bereich einer grossen Bank tätig. Neben seiner Erwerbsarbeit ist er seit vielen Jahren aktives Mitglied in einer Fasnachtsclique und Kassier eines Wandervereins. Als die Bank den gesamten Privatkundenbereich umstrukturiert, verliert Ruedi K. seine Stelle. Da Ruedi sich von seinen Vereinskollegen und deren Netzwerken ein Jobangebot erhofft, erzählt er in den ersten Monaten wiederholt von seiner Arbeitssuche und bittet seine Kollegen, sich für ihn umzuhören. Nach gut einem halben Jahr gibt er nur noch ungern Auskunft darüber, dass er immer noch arbeitslos ist. Er nimmt immer seltener an den Versammlungen oder Ausflügen teil und nach einem Jahr erscheint er gar nicht mehr. Als der Vereinsbeitrag von Ruedi K. nicht einbezahlt wird und telefonische Nachfragen nicht möglich sind, verliert er seine Mitgliedschaft im Verein.

Vielleicht hatte Ruedi K. das Gefühl, es sei für die anderen peinlich, dass sie ihm nicht helfen konnten, und er wollte warten, bis er wieder eine Erwerbsarbeit hat. Vielleicht konnte er sich die regelmässigen Beizenbesuche nach den Versammlungen und Ausflügen nicht mehr leisten und wollte die anderen nicht damit belasten. Vielleicht ist ihm in dieser belastenden Situation einfach die Lust am Wandern vergangen.

Die Auslöser, die zu einem Austritt aus solchen soziokulturellen Strukturen führen, sind mannigfaltig und oft nicht klar zu eruieren. Fest steht, dass die meisten Langzeitarbeitslosen sich aus den vorher gepflegten Gemeinschaften immer mehr zurückziehen und in die soziale Isolation geraten.

3. Sozialhilfe sucht Alternativen zum Arbeitsmarkt

Im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags bietet die Sozialhilfe der Stadt Basel ihren Kunden, neben den finanziellen Unterstützungsleistungen, gezielte Massnahmen und Angebote im Bereich der beruflichen Integration und der Sozialberatung an. In dem sich stark wandelnden Arbeitsmarkt ist die Sozialhilfe mit der konkreten Situation konfrontiert, dass sie eine Zahl an grundsätzlich arbeitswilligen und -fähigen Sozialhilfebeziehenden betreut, denen sie keine Erwerbsarbeit zuweisen kann. Um die Motivation zur selbstständigen, gesunden Lebensführung zu erhalten, gilt es, Alternativen anzubieten, die es dem einzelnen Menschen ermöglichen, sich als wertvolles, tätiges Mitglied der Gesellschaft zu erleben und einen Beitrag an das gesellschaftliche Zusammenleben zu leisten.

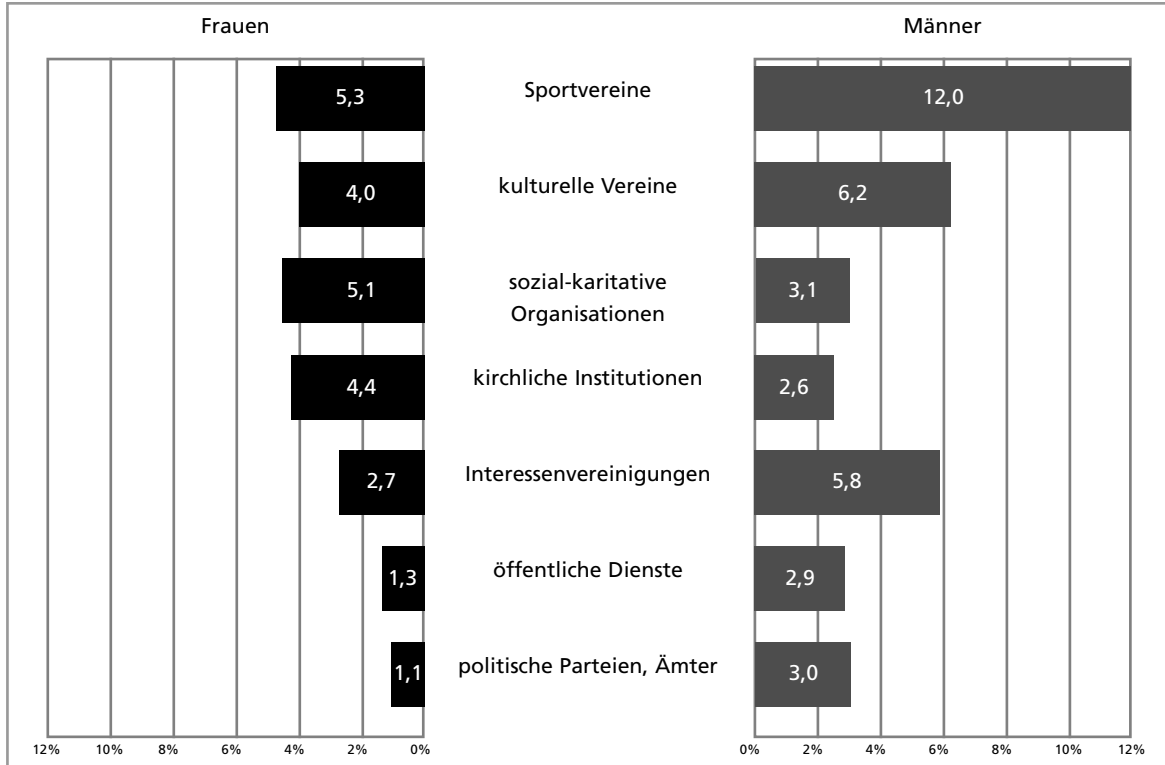
Mit dem Ziel, motivierte Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler in ihrer soziokulturellen (Re-)Integration zu unterstützen, lancierte die Sozialhilfe im Frühjahr 2006 das Projekt Stadthelfer. Wichtiger Ansatzpunkt des Projektes ist es, dass keine weiteren Angebote in einem ergänzenden Markt (wie zum Beispiel Beschäftigungsprogramme für Arbeitssuchende) geschaffen werden, sondern die zukünftigen Stadthelferinnen und Stadthelfer in bestehende gesellschaftliche Strukturen integriert werden.

4. Eine Schweiz ohne Freiwilligenarbeit gäbe es nicht

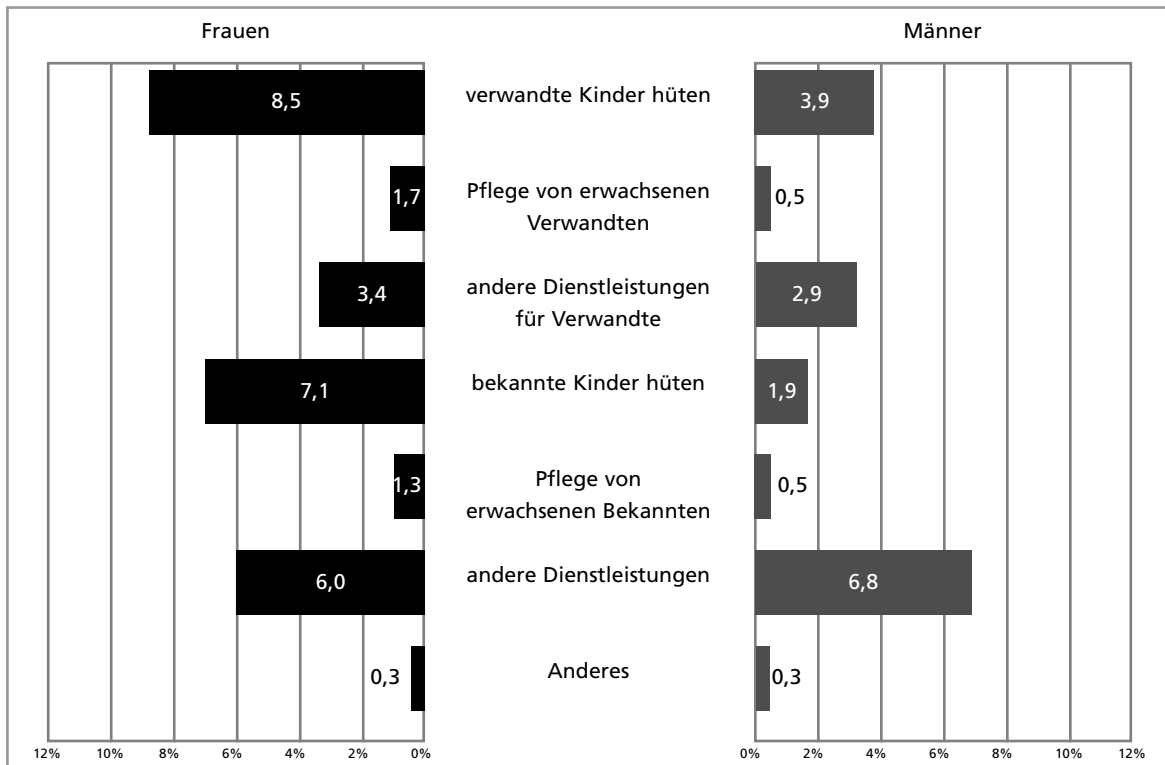
In der Schweiz hat die Freiwilligenarbeit und das Ehrenamt eine lange Tradition. Unser politisches und soziales System ist ohne diese unentgeltliche Arbeit nicht denkbar.

Unterschieden werden informelle und institutionalisierte Freiwilligenarbeit (siehe Grafik). Gemäss dem Bundesamt für Statistik leistet in der Schweiz knapp ein Viertel der Schweizer Bevölkerung über

Beteiligung an institutionalisierter Freiwilligenarbeit 2004 (in Prozent der Wohnbevölkerung)



Beteiligung an informeller Freiwilligenarbeit 2004 (in Prozent der Wohnbevölkerung)



15 Jahre Freiwilligenarbeit. Der Anteil von Frauen und Männern ist dabei etwa gleich gross, wobei Frauen mehr informelle und Männer mehr institutionalisierte Freiwilligenarbeit leisten.

Durch die vermehrte Auflösung traditioneller Sozialstrukturen und die Finanzknappheit der öffentlichen Hand nimmt der Bedarf an Freiwilligenarbeit, besonders im sozialen Bereich, zu. Im Gegensatz zu vielen wirtschaftlichen Bereichen können hier die wenigsten Aufgaben ausgelagert oder rationalisiert werden. Es steht den zukünftigen Stadthelfern also ein Betätigungsfeld zur Verfügung, in dem sie und ihre Fähigkeiten unmittelbar gebraucht werden.

Durch die Vermittlung der geeigneten Stadthelferin, des geeigneten Stadthelfers an den richtigen Einsatzort kann für beide Seiten eine gewinnbringende Situation geschaffen werden.

II. STADTHELFER WERDEN

1. Das Coaching: Stadthelfer schaffen Lebenswert

Zu Beginn des Einsatzes als Stadthelfer steht ein viertägiges Gruppenseminar. Ziel ist es, die Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit den Anforderungen und Möglichkeiten der freiwilligen Arbeit vertraut zu machen, sie im Finden des geeigneten Einsatzbereichs zu unterstützen und eine tragfähige Gruppe zu bilden.

Stadthelferinnen und Stadthelfer haben Zeit. Zeit, die sie in ihrer Situation nicht zu individuellem Geldwert, aber zu Lebenswert gestalten können: Lebenswert für sich und andere.

[...] «Zeit ist Geld» heisst es. Ja, Zeit ist Geld. Aber nicht nur! Zeit ist noch viel mehr! Zeit ist Lebenszeit. Unsere Lebenszeit, die beschränkt und kostbar ist, die nicht zurückkommt und die immer genau den Wert hat, den wir ihr geben.» [...]

Adolf Ogi, UNO-Jahr der Freiwilligen, 5. Dezember 2000

Die Frage nach dem Wert des eigenen Lebens ist für die meisten Sozialhilfebeziehenden ein zentrales und gleichzeitig belastetes Thema. Das jahrelange Scheitern bei der Suche nach einer Erwerbsarbeit, die Erkenntnis, dass man plötzlich für die anderen zu alt, falsch qualifiziert, zu wenig belastbar ist oder einfach eine zu grosse Lücke im Lebenslauf hat, wirkt immer wieder aufs Neue schmerzhaft und lähmend zugleich. Selbstaufgelegter und auch von aussen erfahrener Druck, endlich wieder ins Erwerbsleben einzusteigen, führt oft zu einer immer schneller werdenden Karussellfahrt des Scheiterns. Gleichzeitig tragen viele den Traum vor sich her, dass bereits morgen alles wieder gut werden kann, ein Anruf oder ein Brief die erträumte Arbeitsstelle ankündigt und sich alles zum Besten wendet. Freiwilligenarbeit bei den Stadthelfern verlangt ein Anhalten des inneren Karussells, ein Aufwachen aus dem erstarrten Traum.

Mit dem Seminarleiter und Psychotherapeut Dr. Carlo Zumstein haben die Stadthelfer einen erfahrenen Begleiter solcher Veränderungsprozesse gefunden. Mit unkonventionellen, überraschenden Methoden, wie dem gemeinsamen Musizieren, dem Entwickeln persönlicher, archaischer Rollen und Fähigkeiten und dem Wiedererleben der eigenen Lebenskraft und Lebensleidenschaft, wird der Aufbau einer potenzialorientierten Identität des Individuum, der Gruppe und der Tätigkeit als Stadthelfer gefördert. Für die meisten Teilnehmenden sind solche Arbeitsansätze neu und lösen neben Überraschung auch Widerstände aus.

Im Annehmen dieser Herausforderung und dem Mut, sich dem Unbekannten zu stellen und Neues zu gestalten, liegt die grosse Fähigkeit der Stadthelfer, die auch uns Projektverantwortliche immer wieder in Erstaunen versetzt.

Am Anfang war mir dieses Coaching sehr suspekt. Ich habe mir gedacht, was macht der da mit uns?! Ich habe mitgeschrieben, wie wild, und mir daheim die Notizen angesehen. Ich bin ein gebranntes Kind mit Esoterik und habe mir überlegt, ob ich jetzt hier in einer christlichen Sekte gelandet bin. Dann habe ich aber gemerkt, dass mich dieses Coaching aus dem täglichen Trott geholt hat; aus dem täglichen Denkmuster: «Ich muss doch Geld verdienen».

Es hat mir das Hirn gelüftet und mir neue Gedankenansätze geliefert; den Impuls, mal etwas zu tun, wozu ich Lust habe, etwas, das ich spannend finde und nicht immer nur in dem Bereich etwas zu suchen, was ich lange als Erwerbsarbeit getan habe.

Eric, 59 Jahre, Stadthelfer

2. Einsatzvermittlung

Am Ende des Seminars kennen die Stadthelferinnen und Stadthelfer den Bereich, in dem sie tätig sein möchten. Im nächsten Schritt können die Teilnehmenden am «Marktplatz der Einsatzplätze» dazu passende Einsatzorganisationen auswählen. Zur Verfügung stehen Einsätze in Natur- und Umwelt, mit Kindern, alten Menschen, Familien, MigrantInnen, in der Quartierarbeit, in Sport und Bildung. Ist ein Einsatzbereich auf dem «Marktplatz» nicht oder untervertreten, werden von der Projektleitung auch gezielt neue Einsatzorte gesucht. Die Stadthelfer erhalten zu allen Einsatzplätzen schriftliche Informationen zu den Organisationen, deren Tätigkeitsfeld und die Anforderungen und Angebote für die Freiwilligen.

Bevor sich der einzelne Stadthelfer bei der ausgewählten Institution vorstellt, werden weitere Einzelheiten und eventuelle Unklarheiten besprochen. Danach nehmen die Stadthelfer direkt mit den Institutionen Kontakt auf und vereinbaren Vorstellungstermine, Schnuppertage, Einsatzbeginn etc.

Ich habe mich bei der Pro Natura gemeldet, da ich gerne in der Natur bin und auch körperlich wieder fitter werden möchte; bei einem Kinderbetreuungsnachmittag, weil mir Kinder Freude machen, und in einer Bibliothek, weil ich das immer schon interessant fand.

Franz, 60 Jahre, Stadthelfer

3. Gruppentreffen

In den alle 14 Tage, stattfindenden Gruppentreffen können die Stadthelferinnen und Stadthelfer sich über ihre Erfahrungen an den Einsatzorten untereinander und mit der Projektleitung austauschen, für die eigene Einsatzorganisation weitere Helferinnen und Helfer werben, aber auch über Misserfolge klagen und Lösungen suchen. Für die Projektleitung sind diese Treffen die wichtigste Informations- und Zusammenarbeitsplattform mit den Stadthelfern. Aber auch für die Stadthelfer haben die Treffen eine wichtige Bedeutung als Ort und Zeitpunkt, wo man Weggefährten begegnet, Persönliches austauscht, Verabredungen trifft oder einfach Kaffee trinkt und über Erlebtes, Gelesenes und Gesehenes plaudert. Sichtbar werden auch erste Ansätze, sich als Vereinigung besser zu organisieren und konkrete Ideen zur Steigerung des Lebenswerts zu entwickeln.

Ich gehe regelmässig mit alten Menschen eines Alters- und Pflegeheims spazieren oder besuche mit ihnen den Gottesdienst oder andere Veranstaltungen. Die alten Leute bringen mir sehr viel Offenheit entgegen und freuen sich über mein Kommen. Persönlich habe ich es sehr genossen, dass ich mit einem Alterheimbewohner zusammen ans «Drummeli» gehen konnte. Das war ein wunderbares Zusatzgeschenk.

Daniel, 60 Jahre, Stadthelfer

4. Zusammenarbeit mit gemeinnützigen Organisationen und Benevol

Neben motivierten und mutigen Stadthelferinnen und Stadthelfern lebt das Projekt natürlich auch von der guten Zusammenarbeit mit den Einsatzorganisationen und der Freiwilligenvermittlungsorganisation Benevol. Die Zusammenarbeit mit den Organisationen gestaltete sich von Anfang sehr konstruktiv. So begegneten dem Projekt nur wenige Vorbehalte für das Engagement von Sozialhilfebeziehenden in der Freiwilligenarbeit. Wo es Bedenken gab, konnten diese immer klar formuliert und dadurch in die weitere Arbeit einbezogen werden. Es hat sich gezeigt, dass es den Organisationen wichtiger ist, ob sich jemand für den Einsatz eignet und Interesse und Engagement mitbringt, als die Herkunft oder die Biografie.

Benevol ermöglichte dem Projekt im Frühling 2006, sich an einem Anlass über 150 Organisationsvertretungen zu präsentieren, was die Vermittlung der ersten Stadthelferinnen und Stadthelfer in Organisationen sehr erleichterte. Heute können Projektteilnehmende, die keinen Einsatzplatz über das bestehende Angebot der Stadthelfer finden, sich auch auf offene Einsatzplätze über Benevol melden, was die Einsatzmöglichkeiten sehr vergrössert.

Das Projekt richtet sich in seinen Rahmenbedingungen für den Einsatz von Stadthelferinnen und Stadthelfern klar nach den von Benevol Schweiz ausgearbeiteten Standards für die Freiwilligenarbeit. Diese beinhalten unter anderem die generelle Beschränkung der Einsätze auf vier bis sechs Wochenstunden, um Lohnarbeitsplätze nicht zu konkurrenzieren.

III. RÜCKBLICK AUF EIN JAHR STADTHELFER

Wie in vielen Pilotprojekten haben sich auch bei den Stadthelfern in der konkreten Umsetzung des Konzepts Instrumente und Methoden verändert oder sind neu dazu gekommen. Vieles muss in seinem Nutzen und seiner Ausgestaltung weiter erprobt werden. Sicher ist, dass der Ansatz, Menschen zur soziokulturellen Integration in die Freiwilligenarbeit zu vermitteln, gelingt und sich bewährt. Dabei hat sich die Stadthelfergruppe als wichtigerer Bestandteil der sozialen Integration herausgestellt, als im Voraus angenommen. Der Tatsache, dass Stadthelfer nicht eine Ansammlung integrationsbedürftiger Menschen sind, sondern an sich eine gesellschaftlich relevante Gruppe darstellen, kann noch mehr Bedeutung und Handlungsmöglichkeiten eingeräumt werden.

Bedenkenswert

Ist Freiwilligenarbeit mit Sozialhilfebeziehenden nicht Ausbeutung finanziell abhängiger Menschen? Ist eine solch geförderte Verabschiedung des Einzelnen aus dem ersten Arbeitsmarkt nicht eine Verschiebung von einer subsidiären Notfinanzierung zu einer Sozialberentung? Gaukelt das Projekt den StadthelferInnen eine positive Identität als Lebenswertschöpfer vor, die gesellschaftlich irrelevant ist?

Dies sind politisch und gesellschaftlich relevante Fragen, die das Projekt, wie auch die einzelnen Stadthelferinnen und Stadthelfer, ständig begleiten. Abschliessend beantwortet werden können sie in diesem Rahmen nicht.

Mit dem Projekt Stadthelfer nimmt die Sozialhilfe ihren Auftrag wahr, Menschen nicht nur mit finanziellen Leistungen, sondern auch mit beratenden und begleitenden Massnahmen in einer gesunden Lebensführung zu unterstützen. Die Sozialhilfe kann hier nicht auf politisch umfassende Lösungen zu den oben gestellten Fragen warten, sondern muss bereits heute mit einer Vielzahl von integrativen Angeboten auf die aktuellen, gesellschaftlichen Gegebenheiten und Entwicklungen reagieren.

Ich bin gespannt auf den Einsatzort, den ich mir ausgewählt habe. Trotzdem ist es für mich schwierig zu akzeptieren, dass ich meine Arbeitskraft jahrelang erfolglos auf dem Arbeitsmarkt angeboten habe, und in dem Moment, in dem ich bereit bin, umsonst zu arbeiten, wollen sie mich plötzlich haben.

Peter, 61 Jahre, Stadthelfer

Dank

Stadthelfer sind Pioniere. Sie ziehen aus mit dem Wunsch, für sich und andere Menschen Lebenswert zu finden und zu schaffen. Und wie viele Pioniere ziehen sie in einer Zeit der existenziellen Krise aus, weil der angestammte Boden für sie nicht mehr das hergibt, was sie zum Leben brauchen. Stadthelfer wagen einen wesentlichen Schritt in neues, gesellschaftliches Terrain. Das Terrain, wo Lebenswert nicht gleich Geldwert und Kraft nicht gleich Kaufkraft ist.

Als Projektverantwortliche möchte ich an dieser Stelle allen Stadthelferinnen und Stadthelfern für ihren Mut, ihr Engagement und ihre Leidenschaft, diesen neuen Weg zu gehen und uns immer wieder aufs Neue zu überraschen, danken.

Gedankt sei auch Dr. Carlo Zumstein, einem erfahrenen und engagierten Wegbereiter, allen Einsatzorganisationen sowie den Beraterinnen und Beratern in den verschiedenen Abteilungen der Sozialhilfe für ihre Bereitschaft, die Stadthelfer und das Projekt auf diesem Weg zu unterstützen.

STATISTISCHE DATEN 2006:

125 Personen wurden für eine Infoveranstaltung eingeladen

80 Personen haben eine Informationsveranstaltung besucht

57 haben den Einstieg ins Projekt gemacht

Von den vierzig Stadthelfern, welche erfolgreich die Vermittlungsphase durchlaufen haben, sind

28 im Einsatz

4 (wieder) in der Vermittlungsphase

8 ausgetreten

Austrittsgründe

3 persönliche Gründe

3 gesundheitliche Gründe

1 Ausschluss durch Projektleitung

1 Unstimmigkeit mit den Projektinhalten

EINSÄTZE:

Die meisten Stadthelfer sind an mehr als einem Einsatzort tätig. Alle Stadthelfer im Einsatz leisten etwa 800 bis 900 Arbeitsstunden monatlich.

CASE-MANAGEMENT-BERATUNG AUF DEM PRÜFSTAND

Beratung in der Sozialhilfe

Die Sozialhilfe der Stadt Basel hat im Jahr 2005 eine sehr differenzierte Case-Management-Beratung aufgebaut. Diese wird unabhängig von der parallel laufenden wirtschaftlichen Hilfe geführt. Eine Zwischenbilanz zeigt ermutigende Resultate. Die Beratung ist zwar aufwändig, aber sie lohnt sich, wie externe Audits bestätigen.

Annette Elbert, Teamleitern Case-Management-Beratung

Die Sozialhilfe Basel hat seit Anfang 2000 verschiedene Reformen vollzogen, die eine Strategie zur Einführung der methodisch-systematischen Fallführung in der Sozialhilfe verfolgten. Das Case-Management-Prinzip wurde dabei zur Leitlinie für verschiedene organisatorische Neuerungen erklärt. Ein stark strukturiertes Aufnahmeverfahren im Intake bildet die Basis für die nachfolgenden Prozesse. Ein Teil des neuen Konzeptes bildet die im Jahr 2005 eingeführte Case-Management-Beratung. Diese CM-Beratung ist eine von mehreren Interventionsarten, die zur Verfügung stehen, um den Auftrag der Sozialhilfe auf den Bedarf im Einzelfall abgestimmt decken zu können.

Die CM-Beratung ist in Situationen angezeigt, bei welchen gleichzeitig in mehreren Lebensbereichen gezielte Intervention unter Einbezug von mehreren Beteiligten erforderlich ist.

Einen entscheidenden Schritt in der Umsetzung des Case-Management-Prinzips machte die Sozialhilfe mit der Trennung von wirtschaftlicher Unterstützung und Beratungsleistungen. Der Zugang zu nicht materieller Unterstützung wird hierbei nach bestimmten Kriterien begrenzt.

Nachdem die Case-ManagerInnen nunmehr seit zwei Jahren in der praktischen Arbeit tätig sind, stellte sich für alle Beteiligten die Frage, was das CM bewirkt, ob in der Arbeit mit den KlientInnen die in Strategien und Konzepten formulierten Zielsetzungen erreicht werden.

Um die Wirkung des CM aufzeigen zu können, hat sich die Sozialhilfe für eine Vorstudie entschieden. In dieser Studie wurde herausgearbeitet, was Wirkung in Zusammenhang mit CM überhaupt bedeutet und in welchen Kategorien sie beschrieben werden kann. Nachfolgend werden die wichtigsten Ergebnisse der Vorstudie, die der Sozialwissenschaftler Dieter Haller von der Fachhochschule Bern evaluiert hat, dargelegt.¹

¹ Evaluation des Case-Management-Verfahrens der Sozialhilfe der Stadt Basel, Dieter Haller, 9. November 2006, Seite 7 ff.

Diese Studie basiert auf zwei Datenquellen: Zur Beschreibung der Grundgesamtheit der KlientInnen des Case-Managements wird auf Daten des Fallführungssystems «Tutoris», das die Sozialhilfe der Stadt Basel einsetzt, zugegriffen. Als Datenbasis für die Untersuchung der Fallverläufe dienen zwanzig Dossiers von KlientInnen, die von den MitarbeiterInnen der Sozialhilfe geführt werden. Die Dossiers enthalten umfangreiche Angaben zur Situation der KlientInnen und zum Verlauf des Unterstützungsprozesses. Sie repräsentieren primär den fachlichen Blick der fallführenden MitarbeiterInnen auf das Geschehen sowie die Verfahrenslogik des Case-Managements. Die Protokolle der einzelnen Gespräche werden jeweils mit den KlientInnen besprochen. Die KlientInnen können auf ihre Akte Einfluss nehmen, so dass sich diese Dokumente inhaltlich nicht unkontrolliert von der Klientenperspektive weg bewegen.

DIE SITUATION DER KLIENTINNEN BEI EINTRITT INS CASE-MANAGEMENT

materielle Situation	Ausbildung und Erfahrung in Arbeitsfeldern	soziale und kulturelle Vernetzung	Lebensentwurf	psychische und somatische Gesundheit
Decken von Einnahmenschlüssen	passende Ausbildung, Berufs-, Arbeitserfahrung	Teilnahme an sozialen Netzen	intakter Entwurf	psychisch somatisch gesund
KlientInnen mit Ressourcenschwächen				
Phase mit Ersatzehkommen	Ausbildungs-, Erfahrungslücken	partielle Abkopplung	Bruchstellen im Entwurf	Krankheits-symptome
KlientInnen mit langfristig geringen Ressourcen				
langfristig Ersatzehkommen, Rente	passende Ausbildung und Erfahrungen fehlen	Abkoppelung, Entwurzelung, Kriegstraumata	entleerter, zirkulärer Entwurf	psychische und/oder somatische Krankheiten

Abbildung 1: Schema zur Benennung der Problemlage der KlientInnen

In Abbildung 1 wird eine vereinfachende Kategorisierung der zwanzig KlientInnen der Sozialhilfe vorgenommen. Zum einen wird von KlientInnen mit vergleichsweise hohen Eigenressourcen gesprochen. Ihre Lage wird mit den Worten «KlientInnen mit Ressourcenschwächen» umschrieben. Der andere Teil der KlientInnen verfügt längerfristig über geringe Ressourcen. Sie fallen in die Kategorie «KlientInnen mit längerfristig geringen Ressourcen».

KLIENTINNEN MIT RESSOURCENSCHWÄCHEN

KlientInnen mit Ressourcenschwächen können sich in verschiedenen Erfahrungsbereichen auf ihre Ressourcen und Stärken abstützen. Im materiellen Bereich und oftmals in weiteren Bereichen sind jedoch Probleme aufgetreten, die sich auf die gesamte Lebenssituation hindernd auswirken. Die KlientInnen sind auf finanzielle Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen. Fälle, die eine derartige Entwicklung veranschaulichen, sind zum Beispiel:

Ein 28-jähriger Klient mit einer psychischen Krankheit, die durch Behandlung kontrollierbar ist, schafft nach Ausbildungsabschluss während 18 Monaten den Einstieg ins Erwerbsleben nicht. Er verfügt jedoch über klare Zukunftsvorstellungen (Lebensentwurf) und ist in sozialen Beziehungen gut verankert.

Trotz der vielen Variationen in den Problemlagen ist folgendes Muster erkennbar: Die KlientInnen sind weitgehend in der Lage, ein selbstständiges Leben zu führen. In einer besonderen biografischen Herausforderung, das heisst während eines biografischen Übergangs wie ihn zum Beispiel der Eintritt ins Erwerbsleben darstellt, reichen die bio-psychosozialen Kapazitäten zur Bewältigung der Situation nicht aus. Nach Monaten, teils nach ein, zwei Jahren der Selbsthilfe oder Unterstützung durch andere Institutionen löst die materielle Notlage den Sozialhilfebezug aus.

KLIENTINNEN MIT LÄNGERFRISTIG GERINGEN EIGENRESSOURCEN

Abbildung 1 benennt im unteren Bereich der Grafik die Mangelsituationen in den zentralen existenziellen Erfahrungsbereichen. Mangelnde Ressourcen im Bereich Arbeit bedeutet, dass KlientInnen nicht ausgebildet sind, beziehungsweise dass es ihnen an Berufserfahrung fehlt. Die Stichwörter zu Mangelsituationen im Bereich soziale Vernetzung lauten Abkoppelung, Entwurzelung und Vereinsamung. An der Stelle eines intakten Lebensentwurfs zeigt sich Orientierungslosigkeit, und die gesundheitliche Dimension ist geprägt von psychischen und somatischen Leiden.

Die untersuchten KlientInnen sind mindestens in einem, oft in mehreren Bereichen langfristig von ausgeprägtem Ressourcenmangel betroffen. Diese Bedingungen bewirken eine längerfristige Erwerbsarbeitsunfähigkeit. Die Sozialhilfe deckt die Existenzkosten.

Eine Klientin, um die dreissig Jahre alt, alleinerziehend, ohne abgeschlossene Schulausbildung, nicht erwerbstätig, leidet unter der allgemeinen Überforderung der Bewältigung der Erziehungs- und Haushaltsaufgaben. Psychische Symptome beeinträchtigen das Alltagsleben. Im Vordergrund stehen die Lösung von Erziehungsfragen, die Verbesserung der Haushaltsführung und die geeignete soziale Vernetzung der Kleinfamilie. Abklärungen durch die Invalidenversicherung sind im Gang. Die Themen Erlernen und Ausüben eines Berufs sollen erst später Gegenstand der Beratungen werden.

Im Unterschied zur Gruppe der KlientInnen, die aufgrund einer aktuellen problematischen Lebenslage (biografische Herausforderung oder Übergang) Sozialhilfeleistungen beziehen, ist bei dieser Gruppe davon auszugehen, dass die Erwerbsfähigkeit längerfristig nicht gegeben ist.

DIE LEISTUNGEN DES CASE-MANAGEMENTS

Bei Eintritt ins Case-Management hat sich ein grosser Teil der KlientInnen bereits längere Zeit mit den beschriebenen Problemlagen auseinandergesetzt. Es ist davon auszugehen, dass die KlientInnen die Situation im Rahmen von Selbsthilfe und eventuell mit Unterstützung ihres sozialen Umfeldes mehr oder weniger lang selbst zu verbessern versuchten. Teils wurde auch die Unterstützung von spezifischen Institutionen der psychosozialen Hilfe beansprucht. Zu einem bestimmten Zeitpunkt verschärfte sich die materielle Situation, so dass die KlientInnen die Unterstützung der Sozialhilfe suchen mussten.

Die bisherige KlientInnengeschichte sowie der detaillierte Verlauf des Case-Managements werden im Rahmen dieser Vorstudie nicht untersucht, so dass zum direkten Zusammenhang zwischen Interventionen der fallführenden und übrigen involvierten Fachpersonen und den erzielten Wirkungen keine Aussagen gemacht werden können. Im Folgenden wird lediglich die direkte KlientInnenarbeit der Case-Manager summarisch beschrieben.

Steuerungsarbeit

Die Case-Manager gliedern den Prozess in die einzelnen Phasen des Case-Managements – das Assessment, die Zielformulierung, die Durchführungsphase und die Evaluation. Sie gestalten den Prozess abgestimmt auf die Ressourcen der KlientInnen in einer Form, dass er für die Betroffenen verständlich, nachvollziehbar und handhabbar ist.

Informieren, Erklären, Anleiten

Viele KlientInnen benötigen Information und Anleitung – etwa Information über ihre Anspruchsberechtigungen, über andere Unterstützungsangebote oder den Umgang mit Institutionen und Behörden.

Abklären

Eine umfangreiche Arbeit der Case-Manager besteht in klientenbezogenen Abklärungen, zum Beispiel über Unterstützungsmöglichkeiten, Aufnahmebedingungen von Institutionen, Finanzierungen von Angeboten und Dienstleistungen.

Aktivieren

Im Beratungsgespräch motivieren die Case-Manager die KlientInnen zur Reflektion der eigenen Situation. Sie sollen lernen, ihre Stärken und Schwächen, ihre bio-psychozialen Ressourcen sowie die Ursachen von Problemen besser zu erkennen. Es geht darum, die KlientInnen zur Gestaltung der Zukunft zu motivieren – ihnen aufzuzeigen, wie sie Schritt für Schritt Veränderungen erreichen können.

Aufbauen des Unterstützungsnetzes

Die Case-Manager motivieren die KlientInnen bei entsprechendem Bedarf, die Leistungen anderer Unterstützungsangebote zu nutzen. Weiter koordinieren und evaluieren sie im Hinblick auf die ausgehandelten Ziele die Leistungen der verschiedenen Angebote.

Die Case-Manager unterstützen KlientInnen, wenn diese den Kontakt zu Institutionen und Behörden nicht mit eigenen Mitteln herstellen können.

Allgemeine klientInnenbezogene Case-Management-Tätigkeiten

Dazu gehört eine Vielzahl administrativer Aufgaben oder beispielsweise die Abklärung, für welche KlientInnen der Sozialhilfe ein Case-Management angezeigt ist.

WIRKUNGEN

Die Wirkungen von Case-Management-Prozessen bewegen sich inhaltlich und bezüglich ihrer Reichweite und Nachhaltigkeit in einem breiten Spektrum. Trotz dieser Variationsbreite können aufgrund der Analyse der zwanzig Fälle zwei grundlegende Wirkungskategorien auseinander gehalten werden. Auf der einen Seite ist in den Daten eine Vielzahl von Wirkungen, die sich im Alltagshandeln der KlientInnen niederschlagen und sich in ihrem Umfeld entfalten, dokumentiert. Es handelt sich um unmittelbare Wirkungen des Case-Managements. Wie Abbildung 2 schematisch aufzeigt, ist diese Kategorie in drei Wirkungsarten unterteilt, die mit den Begriffen Strukturierung der Situation, entwickelte Handlungsfähigkeit sowie gefestigte neue/wiedererlangte Handlungsmuster bezeichnet sind. Andererseits mündet das Case-Management bei einigen der untersuchten KlientInnen in eine Statusänderung, namentlich die Aufnahme einer Erwerbsarbeit oder einer Ausbildung. Die zweite, in Abbildung 2 erwähnte Möglichkeit der Statusänderung ist die Eingliederung durch die Invalidenversicherung mit einer arbeits- oder ausbildungsbezogenen Massnahme oder als RentnerIn.

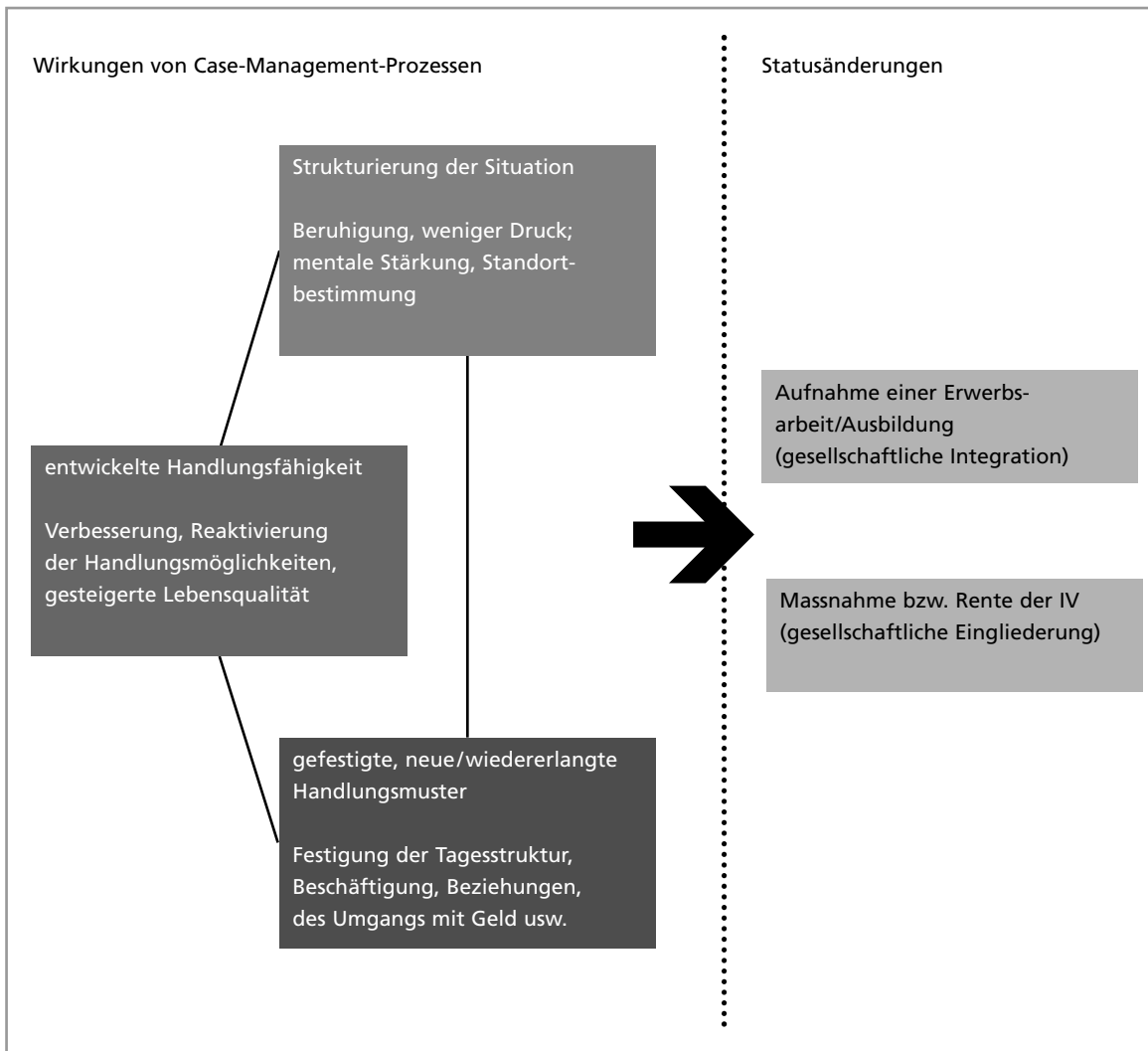


Abbildung 2: Wirkungsmodell Case Management

STRUKTURIERUNG DER KLIENTINNENSITUATION

Eine Folge des Case-Management-Prozesses ist in allen Fällen eine Strukturierung der KlientInnen-situation, das heisst, die oft komplexen und dynamischen Problemlagen beruhigen sich und werden fassbarer und überblickbar.

Ein 28-jähriger Klient erkennt im Assessment, wie Motivationsschwierigkeiten, Depressionssymptome und Erwerbsarbeitslosigkeit zusammenhängen. Parallel dazu nimmt er auch seine Ressourcen wieder bewusster wahr. Diese Prozesse bilden eine Voraussetzung, um wieder eine Tagesstruktur zu entwickeln, die Termine beim Therapeuten regelmässig wahrzunehmen und Ziele im Bereich Arbeit anzugehen.

Die Strukturierung der Situation während des Assessments verläuft unterschiedlich. KlientInnen, die über gute Fähigkeiten zur Selbstreflexion verfügen und Erkenntnisse leicht in Handeln umsetzen können, erreichen die Strukturierung rascher als KlientInnen, die über wenig derartige Ressourcen verfügen. So beteiligt sich ein Teil der KlientInnen betont aktiv an der Situationsanalyse, indem er Aufgaben erledigt und inhaltliche Schwerpunkte und das Tempo der Beratung mitsteuert. Eine Nebenwirkung dieses Prozesses ist eine Stärkung des Selbstwertgefühls der KlientInnen. Bei einer Mehrzahl der KlientInnen fördert das Assessment insgesamt die Selbsthilfefähigkeiten. Andere KlientInnen können aus dieser Strukturierung weniger oder keinen direkten Nutzen ziehen. Am auffälligsten ist dies bei KlientInnen, deren Selbstständigkeit und Fähigkeit zu Verhaltensänderungen aufgrund ihrer Substanzabhängigkeit aktuell eingeschränkt ist.

ENTWICKELTE HANDLUNGSFÄHIGKEIT

Ein Teil der in den zwanzig analysierten Ausschnitten aus Fallverläufen beobachteten Wirkungen fällt in die Kategorie entwickelte Handlungsfähigkeit. Aufgrund der Reflektion im Case-Management und daraus gewonnener Erkenntnisse realisieren die KlientInnen Handlungen, die neu sind oder während der Zuspitzung der Probleme misslungen und jetzt reaktiviert werden.

Ein 20-jähriger Klient erkennt im Case-Management-Prozess, dass er die Unterstützung spezialisierter Stellen benötigt. Er nimmt regelmässig die Termine des Arbeits- und Ausbildungscoachings wahr und beabsichtigt, eine psychologische Beratung zu beginnen. Ein Budget wird erstellt, um die Finanzen in den Griff zu bekommen. Der Klient überdenkt die Kontakte zu den KollegInnen seiner Clique, die das soziale Umfeld seiner Problemsituation bildet. Insgesamt bewegt er sich auf neuem Terrain; die veränderte Situation ist aber noch labil.

Die entwickelte Handlungsfähigkeit ist eine Wirkungsdimension des Case-Managements mit Ausstrahlung: In vielen Fällen ermöglicht sie den KlientInnen das Durchhalten und Verbessern des Alltagslebens. Die Spitze der Problemlage ist gebrochen. Dokumentiert ist beispielsweise die Situation von vier Müttern mit Kindern unter zehn Jahren. Die verbesserte Handlungsfähigkeit ermöglicht es ihnen, Erziehungsfunktionen, die allenfalls Institutionen übertragen werden müssten, wahrzunehmen.

Verbesserte Handlungskompetenzen gehen einher mit mentalen Prozessen: Die KlientInnen setzen sich im Case-Management mit ihrer Situation auseinander, reflektieren Vergangenheit und Zukunft, formulieren Anliegen, später Ziele und langfristige Entwürfe. Diese mentalen Festlegungen bilden eine Voraussetzung für die kontinuierliche Behandlung durch das Unterstützungssystem.

Die Entwicklung der Handlungsfähigkeit verläuft in vielen Fällen nicht linear. Es kommt zu Rückschlägen, ausgelöst beispielsweise durch gesundheitliche Krisen oder wenn Aussichten auf einen Ausbildungsplatz oder eine feste Anstellung zerrinnen. Die Phase, während der KlientInnen Handlungskompetenzen entwickeln, dauert unterschiedlich lang. Ein Teil der zwanzig Untersuchungsfälle ist in der Lage, früher angeeignete Handlungsmuster zu reaktivieren und dadurch die Situation zu normalisieren. Bei einigen gelingt danach der Eintritt ins Erwerbsleben. Bei anderen mit geringen Ressourcen dauert diese Phase sehr lange. Der Prozess gleicht hier einem Vorwärtstasten in kleinen Schritten.

GEFESTIGTE NEUE UND WIEDERERLANGTE HANDLUNGSMUSTER

Gestützt durch das Case-Management und die weiteren unterstützenden Institutionen, führt ein Teil der KlientInnen ein weitgehend selbstständiges und normalisiertes Alltagsleben. Sie verfügen über einen kohärenten Lebensentwurf für die nähere Zukunft. Die Ablösung von der Sozialhilfe ist noch

nicht gelungen. In einem gewissen Sinn stehen die KlientInnen in einer Wartephase für einen Statuswechsel (Aufnahme einer Erwerbsarbeit/Ausbildung oder Eingliederung dank Leistungen einer Sozialversicherung).

Eine Klientin, 22-jährig, erarbeitete sich während des Case-Management-Prozesses, unter anderem dank Tätigkeiten als freiwillige Mitarbeiterin, eine Tagesstruktur und absolvierte erfolgreich verschiedene Praktika. Mittlerweile ist das Ausbildungsziel geklärt. Da kein Ausbildungsplatz gefunden werden konnte, absolviert die Frau nochmals ein Praktikum im Betrieb von Verwandten.

Trotz der Stabilisierung ist die Situation der KlientInnen unsicher. Wenn die anvisierten Ziele – oft handelt es sich um die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder einer Ausbildung – lange Zeit nicht gelingen, wirkt dies demotivierend. Die entworfenen Zukunft und damit der Sinn des aktuellen Lebenszusammenhangs sind gefährdet.

STATUSÄNDERUNGEN ALS WIRKUNGEN DES CASE-MANAGEMENTS

In den zwanzig untersuchten Dossiers, die je eine Zeitspanne von fünf bis siebzehn Monaten abdecken, sind die Verläufe von zwei erwachsenen KlientInnen, die eine Erwerbsarbeit finden, dokumentiert. Die beiden Frauen beteiligten sich intensiv am Assessment und erreichten vergleichsweise rasch eine Stabilisierung ihrer Situation, die sich in gefestigten Handlungsmustern manifestierte. Die Aufnahme der Erwerbsarbeit ermöglichte die finanzielle Selbständigkeit und die Ablösung von der Sozialhilfe.

Zwei junge Erwachsene realisierten ebenfalls ihre Hauptzielsetzung, indem sie eine Berufslehre antreten konnten. Auch sie erreichten den neuen Status «Lehrling». In diesen Fällen ist das Case-Management noch nicht abgeschlossen, da die Klienten verschiedene Leistungen noch eine Zeit lang beanspruchen.

ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE

Diese Vorstudie unterscheidet aufgrund von zwanzig Fällen zwischen KlientInnen mit Ressourcenschwächen in einer temporären Problemlage (Gruppe 1) und KlientInnen mit längerfristig geringen Ressourcen in einer längerfristigen Problemlage (Gruppe 2).

Die KlientInnen von Gruppe 1 erreichen in Case-Management-Prozessen ein stabilisiertes Alltagsleben. Dass die Veränderungen gefestigt sind, dass bei einem Teil der Statuswechsel in eine Erwerbsarbeit beziehungsweise in eine Ausbildung gelingt, sind Hinweise auf eine gewisse Nachhaltigkeit der Wirkungen des Case-Managements. KlientInnen, die aufgrund ihrer Ressourcen und der erarbeiteten Stabilität die Voraussetzungen für die Aufnahme einer Erwerbsarbeit erfüllten, jedoch diesen Übergang nicht erreichen, laufen Gefahr, dass der erreichte Aufbau wieder zerfällt. Damit ist auch ein Risiko verbunden, dass die KlientInnen trotz vergleichsweise intakter Ressourcenlage zu Langzeitfällen des Unterstützungssystems werden.

KlientInnen der Gruppe 2 (längerfristige Problemlagen) erreichen im Case-Management nach einigen Monaten typischerweise die Strukturierung der Situation und erweiterte Handlungsfähigkeiten. Die Stabilisierung dieser positiven Veränderungen benötigt im Durchschnitt viel Zeit. Die Ausstrahlung dieser Wirkungen ist hoch einzuschätzen: Beispielsweise sind dank der erweiterten oder wiedererlangten Kapazitäten Eltern besser in der Lage, ihre Erziehungsaufgaben wahrzunehmen; KlientInnen, die zu gewalttätigen Handlungen in ihrem Umfeld neigen, erkennen alternative Möglichkeiten, Auseinandersetzungen zu führen.

Zumindest ein Teil dieser KlientInnen kann längerfristig kaum in die Erwerbsarbeit integriert werden. Teils sind die Abklärungen der IV im Gange. Keiner der elf Fälle von Gruppe 2 erreicht jedoch während der untersuchten Periode eine Eingliederung, das heisst den Statuswechsel zum Rentner/zur Rentnerin oder den Eintritt in ein langzeitiges geschütztes Arbeitsverhältnis.

Die Kriterien zur Abgrenzung der beiden KlientInnengruppen sind aufgrund der Ausführungen dieser Vorstudie noch zu wenig detailliert ausgearbeitet, so dass auch der eine oder andere Fall nur provisorisch einer der beiden Gruppen zugeordnet werden konnte. Dennoch zeichnet sich für beide Gruppen je ein Muster ab:

- Gruppe 1: Hohe Ressourcen – Case-Management bringt rasch eine Stabilisierung – (vermutlich) temporäre Problemlage – realistisches Ziel ist die Integration in die Erwerbsarbeit beziehungsweise in eine Ausbildung.

- Gruppe 2: Geringe Ressourcen – Case-Management bringt Schritt für Schritt die Stabilisierung – längerfristige Problemlage – realistisches Ziel ist die Eingliederung als RentnerIn oder in einen geschützten Arbeits- oder Ausbildungsplatz.

Diese beiden, hier vermuteten, Muster von KlientInnen können weiter inhaltlich verdichtet werden. Darauf abstützend kann herausgearbeitet werden, ob und wie das Case-Management mit Bezug auf die beiden Gruppenprofile methodisch verfeinert werden könnte.

FAZIT

Die Ergebnisse der Vorstudie zeigen auf, dass das Case-Management in der Sozialhilfe der Stadt Basel ohne Zweifel positive Wirkungen erzeugt.

Das Case-Management ist ein wirkungsvolles Verfahren zur Strukturierung und Beruhigung von Problemsituationen sowie zur Erweiterung und Stabilisierung der Handlungskapazitäten der KlientInnen, was die Normalisierung des Alltags mit vielen weiteren positiven Nebeneffekten ermöglicht. Gleichzeitig verdeutlicht diese Vorstudie auch, dass ein Wissensbedarf folgender Themen besteht: Nachhaltigkeit, Quantifizierung, Evaluation des Verfahrens und der Methoden, Perspektive der KundInnen, Case Management im Kontext weiterer Dienstleistungen der Sozialhilfe.

Die Sozialhilfe wird sich im Zuge eines Monitorings mit diesen Themen befassen.

WAS GESCHIEHT MIT VULNERABLEN ASYLBEWERBERINNEN?

Soziale Integration

Die harte Politik des Nichteintretens auf Asylgesuche führt zu neuen Herausforderungen an die Sozialhilfe. Unter den Begriff «vulnerabel» fallen Personen, die aufgrund ihrer Situation besonders verletzlich sind zufolge Krankheit, Alter, Traumatisierung usw.

Thomas Mainx, Bereichsleiter Integration, und Gerd Willms, Sozialberater, Abteilung Asyl

«Vulnerable» sind Personen mit psychischen, sozialen und/oder somatischen Schwierigkeiten oder Erkrankungen. Der Umfang ihrer Einschränkungen in der lebenspraktischen Alltagsgestaltung geht so weit, dass in vielen Fällen von ärztlicher oder psychotherapeutischer Seite her von akuter Selbst- oder Fremdgefährdung gesprochen wird. Durch örtlich nahe oder von der zeitlichen Präsenz her deutlich höhere Betreuung als in der SHB oder SHB-Asyl üblich (etwa zwanzig Dossiers auf 80-%-SozialberaterIn) wurden bereits mehrere Suizide verhindert, akute Bedrohungssituationen entschärft, schwer Depressive schrittweise zu aktiver Tagesgestaltung motiviert.

Oft können Menschen, die an sich stationär untergebracht werden müssten und eine Beistandschaft oder gar Bevormundung bräuchten, nicht adäquat betreut werden, weil sie keine Krankheitseinsicht haben. So muss dann das Helfernetz machtlos zusehen, wie eine solche Person verwaht und verelendet, weil keinem eine adäquate Hilfe gegen seinen Willen aufgezwungen werden kann. Die Abteilung Asyl hat durch die Befugnis, die Unterbringung anzuweisen, eine einzigartige Möglichkeit, dieses Problem zu lösen.

Seit April 2004 werden vulnerable Personen in einer Liegenschaft der Sozialhilfe untergebracht und dort von zwei SozialberaterInnen betreut, deren Büros sich im selben Haus befinden. (Zum vollständigen Bild gehört, dass 29 der Vulnerablen im «Vulnerablenhaus» wohnen, 35 in externen Liegenschaften. Ende 2006 werden mit 160 Stellenprozenten insgesamt 64 Personen unterstützt und beraten.) Diese Betreuungsform erlaubt eine sehr unmittelbare Beziehung zu den Klienten, was sich in den meisten Fällen als sehr positiv auf die Bewohner und das Zusammenleben im Haus auswirkt. Um den besonderen Bedürfnissen dieser Klientengruppe gerecht zu werden, ist eine weniger dichte Belegung als in andern Liegenschaften die Regel. Diese Personen haben Anspruch auf ein Einzelzimmer, im Gegensatz zur üblichen Doppelbelegung in Asylstrukturen.

Ziel der Betreuung ist die Stabilisierung der KlientInnen, eine Verbesserung ihres Selbstwertgefühls, die Stärkung des Selbstvertrauens, die Förderung ihrer Eigenverantwortung und die Herstellung einer grösstmöglichen Selbstständigkeit.

Dabei orientiert sich unser betreuendes Handeln an den Prinzipien des Empowerment. Gemeint ist damit eine Haltung, die auf Vertrauen basiert und auf Partizipation setzt. Der Fokus liegt nicht auf den Defiziten, sondern auf den Stärken und Ressourcen der Klienten. Sie sollen dazu befähigt werden, einen eigenen Beitrag zur Verbesserung ihrer Lage zu erbringen. Um dieses Ziel zu erreichen, wird eine enge Zusammenarbeit mit Kliniken, ÄrztInnen, PsychiaterInnen und anderen Institutionen angestrebt.

Ein nicht zu unterschätzender Beitrag zur Förderung der Klienten ist eine sinnvolle Tagesstruktur. Die vorhandenen Möglichkeiten der Sozialhilfe, wie Beschäftigungsprogramme und Deutschkurse, werden intensiv genutzt. Ergänzend dazu können aber auch externe Angebote, wie Kurse und andere Aktivitäten, organisiert werden. Dabei werden immer wieder Grenzen sichtbar, die es entweder zu überwinden oder zu akzeptieren gilt. Manchmal lassen persönlichen Begrenzungen, wie Behinderung oder Krankheit, eine längerfristige Beschäftigung nicht zu. Oft sind es aber auch finanzielle und strukturelle Gegebenheiten, an denen eine angemessene Beschäftigung der Vulnerablen scheitert.

Die Betreuung von vulnerablen Personen verlangt von den SozialberaterInnen viel Know-how, Einfühlungsvermögen und grosse Geduld. Manchmal ist die Arbeit mit Vulnerablen auch recht kräftezehrend und nervenaufreibend. Aber die Mühe lohnt sich. Die Erfolge lassen sich oft nicht mit den gewohnten Kriterien messen, aber sie sind da:

Herr J. legt sein destruktives, störendes Verhalten ab und kooperiert mit dem Sozialberater.

Frau A. wird ruhiger und löst ihre Probleme nicht mehr mit Schreien und Schlagen, sondern mit Reden.

Herr M. schafft es mit Hilfe von aussen, trotz seiner schweren Behinderung, eine Tagesstruktur aufrecht zu erhalten.

Frau O., eine alleinerziehende, depressive Mutter, geht inzwischen liebevoller und pädagogisch geschickter mit ihren Kleinkindern um.

Herr Sh. macht eine Entziehungskur und steigt bald darauf in ein Beschäftigungsprogramm ein.

Herr D. bekommt neuen Lebensmut, weil er eine Therapie angefangen hat, von der er sich die Aufarbeitung seiner Foltererlebnisse in der Kindheit verspricht.

Frau A. ist sehr froh darüber, dass ihre Betreuerin ihr und ihrem Sohn in vielen praktischen Fragen des Alltags beisteht und ihr hilft, ihre Medikamente, die sie wegen einer schweren psychischen Erkrankung dringend braucht, regelmässig zu nehmen.

EIN FALLBEISPIEL AUS DEM VULNERABLENHAUS DORNACHERSTRASSE 43

Herr A. wird dem Kanton Basel im November 2003 zugewiesen. Als er zum ersten Mal in mein Büro tritt, fällt mir seine aussergewöhnliche Begrüssung auf. Er lacht und begrüsst mich wie einen hohen Staatsbeamten. Kurze Zeit später gibt er sich wie ausgewechselt. Meine Information scheint ihn nicht zu erreichen. Er schaut aus dem Fenster und redet – so als würde er mit jemandem sprechen, den nur er sieht. In seinem Zimmer bitte ich einen Mitbewohner, ihm am nächsten Tag zu helfen und ihm den Weg zur Kasse zu zeigen. Daraufhin wird Herr A. sehr unwillig und aggressiv. Er hätte es hier doch mit der Schweizer Regierung zu tun, wie könne ich ihm da einen Asylbewerber als Gehilfen zur Seite stellen wollen.

Das auffällige Verhalten wird auch von den Mitbewohnern wahrgenommen. Minuten nachdem ich die Wohnung verlassen habe, werde ich informiert, dass es unmöglich sei, mit dem Neuen zusammenzuleben. Ich reagiere darauf und platziere ihn in eine andere Wohnung, in der Herr A. ein Zimmer für sich alleine hat. Aber auch da kommt dieselbe Reaktion vom Mitbewohner. Er habe Angst vor dem neuen Mann. Der habe ein Messer in der Hand und mache Schneidebewegungen auf seinem Arm.

Da es inzwischen recht spät geworden ist und ich befürchte, dass etwas Schlimmes passieren könnte, nehme ich Kontakt mit der Medizinischen Notfallzentrale auf und schildere meine Beobachtungen. Bald darauf ist die Notfallärztin in Begleitung zweier Polizisten da. Aber Herr A. weigert sich mitzukommen. Er zeigt immer wieder auf die Lampe, so als würde von ihr eine Bedrohung ausgehen. Das selbe Verhalten wurde mir später auch von der SID geschildert. Herr A. wäre dort frech aufgetreten und habe angeordnet, dass eine bestimmte Lampe abgeschaltet würde. Erst als ein männlicher Mitarbeiter dazu gerufen wurde, habe er sich beruhigt.

Das verständnisvolle Reden und die einfühlsamen Erklärungen der Ärztin überzeugen Herrn A. nicht, mit ihr mitzukommen. Er wolle lieber auf der Strasse schlafen, als in die Psychiatrie zu gehen. Nur das entschlossene Versperren der Tür durch den Polizeibeamten kann verhindern, dass Herr A. davonläuft. Und erst als zwei weitere Polizisten dazu kommen, lässt Herr A. sich überzeugen, mit der Ärztin mitzugehen.

Drei Tage später erhalte ich von der Psychiatrischen Universitätsklinik folgende Information:

Herr A. hat eine ausgeprägte psychiatrische Erkrankung und befindet sich zurzeit in einer krisenhaften Phase. Er fühlt sich verfolgt. Herr A. wird in der geschlossenen Abteilung gegen seinen Willen behandelt. Das Problem ist, dass er noch nicht einsichtig ist. Dieser Zustand kann noch Wochen dauern.

Bald darauf ruft Herr A. selbst an. Er bedankt sich für meine Hilfe. Er sagt, es gehe ihm gut, der Arzt sei nett, aber das Ganze sei ein Missverständnis. In der Folgezeit ruft Herr A. sehr oft an. Es geht dabei meist um Fragen nach seinem Geld. Nur einmal macht er mir einen Vorwurf, dass ich ihn eingeliefert habe.

Nach gut zwei Monaten wird Herr A. aus der PUK entlassen. Der ärztliche Bericht lautet: «Herr A. ist nach wie vor uneinsichtig, was seine Krankheit betrifft». Im Psychiatriebericht, den der Hausarzt später bekam, wird eine psychische Störung bescheinigt. Aber er tritt nun doch ganz anders auf als vor dem PUK-Aufenthalt. Er ist ruhiger und verhält sich realitätsbezogener als vorher. Eine Herausforderung für Mitbewohner und Betreuer bleibt er aber immer noch. Zudem eckt er auch ausserhalb unseres Hauses immer wieder an und erhält Hausverbote. Sein dissoziales Verhalten wird durch seinen Alkoholkonsum noch verstärkt, es kommt hier und da zu Wutausbrüchen und sogar zur Gewaltanwendung gegenüber Mitarbeitern im Portendienst.

Die ambulante Betreuung bricht Herr A. bald ab. In Absprache mit dem Hausarzt werden keine weiteren Schritte unternommen. Unter den gegebenen Umständen, die ihm die Vulnerablenbetreuung gewährleistet, ist Herr A. in der Lage, sich relativ normal zu verhalten.

WAS BEDEUTET DAS KONKRET?

Wir mussten erkennen, dass Herr A. nicht der Lage ist, mit anderen Menschen eine Wohnung zu teilen. Alle Versuche, ihn mit anderen in eine Wohnung zu tun, verursachten grossen Stress und Ärger für alle Beteiligten und mussten abgebrochen werden. Weil all unsere Bemühungen nicht fruchteten, wiesen wir ihm auf Grund der psychiatrischen Indikation eine 1-Zimmer-Wohnung zu.

Herr A. schafft es nicht, über einen längeren Zeitpunkt einer Beschäftigung nachzugehen. Er hat alle Möglichkeiten, die wir anbieten können, ausprobiert. Nach drei Tagen musste man ihn wieder entlassen. Einzig der Hauswartjob, bei dem er sehr eng von mir betreut wurde, funktionierte einigermaßen über einen längeren Zeitraum. Aber der betreuerische Aufwand war relativ gross und anspruchsvoll.

Herr A. sucht sehr oft das Gespräch mit mir. Dabei geht es meist um irgendwelche Verschwörungstheorien, Machtmissbrauch und religiöse Manipulationen. Herr A. beobachtet und nimmt Bedrohungen wahr, die gegen ihn selbst oder auch gegen mich gerichtet sind. Immer wieder plagt ihn die Sorge, dass seine Daten an die falschen Leute geraten könnten. Herr A. ist sehr skeptisch gegenüber Amtspersonen und hat oft auch andere Asylbewerber im Verdacht, ein falsches Spiel zu spielen. Das Gespräch mit mir darüber scheint für ihn sehr wichtig zu sein.

Das Konzept der Vulnerablenbetreuung mit seinem klaren und engen betreuerischen Setting ermöglicht es Herrn A., Schritte in Richtung auf ein normalisiertes Leben hin zu gehen. Sein Verhalten hat sich in den letzten Monaten auffallend zum Positiven gewendet. Er eckt kaum noch an und verhält sich sehr kooperativ.

Leider ist es schwierig, ihm eine angemessene Beschäftigung anzubieten. Das liegt nicht an seiner Bereitschaft, sondern daran, dass er spezielle Bedingungen braucht, unter denen er funktionieren kann. Dazu gehört vor allem ein menschliches Umfeld, das ihn nicht bedroht und provoziert. Weiterhin braucht Herr A. eine Form der Begleitung, die einerseits relativ eng, andererseits aber nicht bedrohlich ist.

Unter diesen Bedingungen eine Beschäftigung für Herrn A. zu finden, bleibt nach wie vor eine der wichtigsten Herausforderungen für mich.

Dieses und viele andere Beispiele zeigen, dass die Vulnerablenbetreuung der Sozialhilfe Basel nicht nur für die betroffenen Menschen von grossem Wert ist, sondern auch einen erheblichen Beitrag dazu leistet, allfällige Platzierungskosten in externen Institutionen einzusparen.

ARBEITEN MIT JUGENDLICHEN ASYL- BEWERBERN

Minderjährige Asylsuchende

Es besteht ein grosses öffentliches Interesse, dass minderjährige Asylbewerber eng betreut werden. Die Sozialhilfe führt dafür die stationäre Einrichtung WUMA (Wohnen für unbegleitete minderjährige Asylsuchende). Die Erfahrungen aus der Sozialarbeit in diesem Bereich sind gezeichnet von besonderen Hochs und Tiefs.

Jens Jörn Jenrich, Teamleiter WUMA

Das seit 2003 bestehende Wohnheim für unbegleitete minderjährige Asylsuchende (WUMA) verfügt über fünfzehn Plätze für Jugendliche und junge Erwachsene, die sich ohne ihre Eltern in der Schweiz aufhalten und dem Kanton Basel-Stadt zugewiesen wurden. Diese Jugendlichen werden in Ein- oder Zweibettzimmern untergebracht und durch ein Tagsteam sozialpädagogisch betreut. Die jungen Asylsuchenden befinden sich häufig in einer krisenanfälligen Lebensphase und zeigen oft entsprechende psychische Folgeerscheinungen, die durch die eigene Fluchtgeschichte und die meist unsichere Zukunftsperspektive noch erschwert wird.

Ziel der Betreuung der Jugendlichen Asylsuchenden ist es, ihnen Halt und Struktur zu geben, gesellschaftliche Regeln zu vermitteln und den Minderjährigen während ihres Aufenthaltes Integrationsangebote zur Verfügung zu stellen.

Die Betreuung der jungen Asylsuchenden beinhaltet auch die Unterstützung bei der Alltagsbewältigung, die Vermittlung und Motivation von Bildungs-, Beschäftigungs- und Freizeitangeboten sowie das Erarbeiten einer individuellen Tagesstruktur. Zur Tagesstruktur gehört beispielsweise die Teilnahme an einem Deutschsprachkurs, der Schulbesuch, der Besuch eines Computerkurses oder die Mitarbeit in diversen Beschäftigungsprogrammen des Technischen Dienstes der Sozialhilfe, der Spitalküche des Diakonissenhauses in Riehen oder auch die Beteiligung an internen Beschäftigungsprogrammen. So wurde der WUMA-Hinterhof gemeinsam mit den Jugendlichen innerhalb des internen Beschäftigungsprogrammes neu geplant und gestaltet. Das Beschäftigungsprogramm Textiltelier des Technischen Dienstes wurde im Rahmen einer Neustrukturierung in den Räumlichkeiten des WUMA untergebracht.

Im Sommer 2006 beschäftigten sich zusätzlich fünf Jugendliche aus dem WUMA gemeinsam mit zwei dort tätigen Sozialpädagoginnen mit Vorbereitungen für das interkulturelle Filmfestival «Cinema Querfeld». Die fünf jungen Männer, die aus Westafrika stammen, präsentierten in Kooperation mit weiteren Migrantengruppen an diesem Anlass Filme und gestalteten das Rahmenprogramm. Für die erfolgreiche Durchführung war eine intensive Begleitung notwendig. Neben der anfangs zu vermittelnden Projektidee und der Befähigung, Verantwortung zu übernehmen, wurde auch ein deutliches Gefälle zu den anderen Gruppen, die sich am Projekt «Cinema Querfeld» beteiligten, ersichtlich: Die fünf Jugendlichen waren jünger als die anderen involvierten Partner und konnten auf keine Erfahrungen in der Organisation von grösseren Anlässen zurückgreifen. Sie waren alle erst seit kurzem in der Schweiz (bei Projektdurchführung zwischen eineinhalb Jahren und drei Monaten) und verfügten dementsprechend über beschränkte deutsche Sprachkenntnisse. Die Hilfestellungen seitens des WUMA-Teams beinhalteten deswegen einerseits die Leitung der internen Arbeitsgruppe sowie die Strukturierung der einzelnen Arbeitsschritte, andererseits die Übersetzung innerhalb der Gesamtsitzungen.

Anfangs war für die Jugendlichen noch vieles unklar, und sie konnten sich lange Zeit nicht vorstellen, welchen Umfang das Projekt hatte. Mit konkreten Arbeitsaufträgen konnten sie sich jedoch identifizieren und machten sich begeistert an die Umsetzung.

Trotz der schwierigen Lebenssituation und einer Motivationskrise während der Vorbereitungszeit rafften sich die Jugendlichen wieder auf und brachten das Projekt zu einem runden Abschluss.

Das Festival stellte für alle den Höhepunkt dar! Mit viel Selbstsicherheit und Stolz präsentierten die Jugendlichen ihr Ergebnis: Sie begrüßten souverän das Publikum auf der Bühne in ihren Muttersprachen, stimmten mit einer selbst inszenierten Theaterszene auf den Film ein, führten auf Deutsch und Französisch persönlich ins Thema der drei von ihnen ausgewählten Filme ein, bewirteten die Gäste zuvorkommend mit einer selbst zubereiteten Spezialität der Elfenbeinküste, verwalteten das zur Verfügung stehende Geld sorgfältig und packten an, wo es notwendig war.

Ein beteiligter Jugendlicher berichtet von seinen Erfahrungen: «Ce qui m'a de plus plu, c'était l'organisation et le sérieux qui s'y trouvaient. Ce fut une très bonne expérience pour moi dans le cadre de l'intégration et surtout de la rencontre interculturelle. Il serait très important dans le futur de faire des projets du genre car cela permettrait à d'autres personnes aussi de s'exprimer et de s'intégrer.»

Da diese Form der Projektarbeit von den Jugendlichen gerne angenommen und als Tagesstruktur genutzt wurde, werden auch zukünftig weitere Projekte im WUMA durchgeführt werden.

Neben dem Erarbeiten einer Tagesstruktur werden die Jugendlichen in persönlichen Fragen, Problemen und Konflikten beraten. Für alle Bewohnerinnen und Bewohner im WUMA gilt das Einhalten der Hausordnung, die beispielsweise das respektvolle Miteinander vorschreibt und eine Reihe von weiteren Regeln und Pflichten beinhaltet.

Exemplarisch für verbotenes Tun und den diversen damit verbundenen Interventionen sei folgendes Beispiel näher beschrieben:

Eine Regel im WUMA schreibt ein generelles Rauchverbot im Haus vor. Die Realität ist jedoch, dass immer wieder einige Bewohnerinnen und Bewohner und auch einige Besucherinnen und Besucher gegen das Rauchverbot verstossen. Es genügt nicht, allein das Verbot auszusprechen und die Jugendlichen in der Situation, in der man sie rauchend im Haus antrifft, aufzufordern, ihre Zigarette auszulöschen. Den Regelverstößen nur mit Sanktionen wie zum Beispiel Bussen zu begegnen, wird vom Tagsteam als wenig hilfreich und nachhaltig betrachtet. Um eine stärkere Auseinandersetzung mit dem eigenen Suchtverhalten und dem damit verbundenen Verstoss gegen die Hausordnung in Gang zu setzen, wurde eine Antiraucher-Kampagne im WUMA konzipiert und als Gruppenangebot durchgeführt. Die Jugendlichen erhielten in einer ersten Phase den Auftrag, sich mit ihrer persönlichen Einstellung zum Thema Rauchen auseinanderzusetzen. Mit Hilfe eines zur Verfügung stehenden Messgerätes konnte auch die jeweilige Lungenfunktion getestet werden. In einer zweiten Phase wurde in Gruppen über das Thema Rauchen diskutiert; die Gesprächsleitung wurde durch ein Teammitglied unter Berücksichtigung der Themen wie Gesundheit und Finanzen sichergestellt. Ein weiteres Thema war auch der Aspekt «Respekt bezüglich den Regeln der Hausordnung» sowie «Respekt gegenüber Mitbewohnern und Mitbewohnerinnen». Es wurden weiterhin Möglichkeiten von Verhaltensänderungen aufgezeigt und Alternativen zum Rauchen erarbeitet.

In der letzten Phase wurden Plakate mit Schlagwörtern und Aussagen von Bewohnern und Bewohnerinnen um das Thema Rauchen produziert. Mit Abschluss der Kampagne und der gemeinsamen Auswertung der Veranstaltung wurden diese Plakate im Haus aufgehängt. Letztendlich trug diese Kampagne dazu bei, dass im Haus ein bewussterer Umgang im Rauchverhalten und eine grössere Akzeptanz der gültigen Regeln stattfinden.

WAS KANN VERWANDTEN VON SOZIALHILFEEMPFÄNGERN ZUGEMUTET WERDEN?

Verwandtenunterstützung

Die Sozialhilfe prüft in allen Unterstützungsfällen, ob von Verwandten (Eltern oder Kindern) der Klienten Beiträge an Unterstützungsleistungen verlangt werden können. Beispiele aus der Praxis zeigen Grenzen und Möglichkeiten dieses Instrumentes.

Dr. Elisabeth Braun, Leiterin Abteilung Rechtsdienst und Rückerstattung

DAS VORLIEGEN EINER NOTLAGE ALS VORAUSSETZUNG FÜR DIE VERWANDTENUNTERSTÜTZUNGSPFLICHT GEMÄSS ART. 328 ZGB

In der Anwendung von Artikel 328 ZGB ist das Vorliegen einer Notlage eine entscheidende Voraussetzung für die Begründung einer Unterstützungspflicht durch die Verwandten in auf- und absteigender Linie. Im Zentrum dabei steht die Frage, ob der geltend gemachte Anspruch tatsächlich auf eine Notlage zurückzuführen ist oder nicht.

Hinsichtlich des Vorliegens einer Notlage hat sich das Verhältnis zwischen der Beweispflicht des Gemeinwesens als Klägerin und der beklagten Verwandten im Laufe der Zeit geändert. Wird eine Person durch die Sozialhilfe unterstützt, geht der Anspruch auf Verwandtenunterstützung von Gesetzes wegen auf die Sozialhilfe über. Bis in die späten 90er-Jahre hinein haben die Gerichte häufig von der Unterstützung durch die Sozialhilfe auf das Vorliegen einer Notlage geschlossen, ohne diese weiter abzuklären (vgl. Judith Widmer, Verhältnis der Verwandtenunterstützungspflicht zur Sozialhilfe in Theorie und Praxis, Diss. 2001, S. 225 mit Verweisen auf die Rechtsprechung).

Das Bundesgericht hat im Entscheid 5C.14/1997 dann festgehalten, dass die Fürsorgebehörden, soweit sie kraft Subrogation die Verwandtenunterstützungsbeiträge einfordern, die Notlage zu beweisen haben. Mit dem Hinweis, die Fürsorgebehörden würden Unterstützungsleistungen nicht leichtfertig zusprechen, sei die Notlage als Anspruchsgrundlage für die Verwandtenunterstützung nicht dargetan. Die Unterstützung durch die Sozialhilfe ist nur ein Indiz dafür, dass eine Person nicht über genügend Einkommen verfügt, um den Lebensbedarf aus eigenen Kräften zu decken.

Da die meisten anhängig gemachten Klagen der Sozialhilfe der Stadt Basel nach dem Vermittlungsverfahren durch einen gerichtlichen Vergleich beendet werden, gibt es keine Urteile, in denen die Frage der Notlage schriftlich erörtert wurde. Jedoch lassen die zur Sprache gebrachten Argumente regelmässig erkennen, welche Punkte in einem allfälligen mündlichen Verfahren von Bedeutung sein werden.

Keine Notlage liegt vor, wenn beispielsweise die betroffene Person Ansprüche auf Drittleistungen (zum Beispiel Arbeitslosentaggelder oder Rentenleistungen) hätte. Diese Leistungen gehen nicht nur der Sozialhilfe, sondern auch der Verwandtenunterstützungspflicht vor. Eine Klageerhebung hat deshalb nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn vorgängig eine sorgfältige Abklärung und Geltendmachung allfälliger Drittansprüche durchgeführt wurde. Wurden diese Drittansprüche nicht oder nicht im möglichen Umfang geltend gemacht, ist die Klage für die entsprechende Periode kaum erfolgreich.

Sind allfällige Drittansprüche abgeklärt beziehungsweise geltend gemacht worden und bleibt die Notlage dennoch bestehen, so prüft das Gericht weiter, ob sich jemand aus der Notlage selber relativ einfach befreien kann, weil die betreffende Person beispielsweise über eine abgeschlossene Ausbildung verfügt, gesund ist, auf dem Arbeitsmarkt altersmässig nicht benachteiligt ist und in einer Branche tätig ist, in der es offene Stellen gibt.

Auch hier ist die Sozialhilfe beweispflichtig, wenn sie das Bestehen einer Notlage behauptet. Diese Beweispflicht umfasst auch die Dokumentation der von der Sozialhilfe getätigten Massnahmen, die die Beendigung der Notlage unterstützen. Die Gewährung von Unterstützungsleistungen bei einer gesunden Person hat grundsätzlich einherzugehen mit Massnahmen zur beruflichen und/oder sozialen Integration. Diese können umfassen: das Einfordern von Arbeitsbemühungen, die Einweisung in ein Beschäftigungsprogramm, Assessments zur Abklärung der beruflichen Fähigkeiten und Fertigkeiten usw. Besteht eine Mehrfachproblematik, so hat die Sozialhilfe darzulegen, auf welchen Ebenen sie handelt, um die Probleme anzugehen.

Die gewählte Strategie muss nachvollziehbar sein und konsequent verfolgt werden. Dies bedeutet, dass bei den unterstützten Personen auch auf eine entsprechende Mitwirkungspflicht gepocht und ungenügende Kooperation sanktioniert wird.

Eine Unterstützung durch die Sozialhilfe, die nicht einhergeht mit entsprechenden Integrationsbemühungen, beweist die Notlage nur ungenügend. Umgekehrt trägt die Sozialhilfe nicht die Verantwortung für allfällige fehlende Kooperationsbereitschaft der bedürftigen Personen. Werden Integrationsangebote und -bemühungen nicht wahrgenommen und von der Sozialhilfe entsprechend sanktioniert, hat sie den Beweis für ihre Bemühungen zur Wiedererlangung der Selbständigkeit jedoch erbracht.

Schliesslich gibt es zwischen der Beurteilung einer Notlage im Rahmen der Verwandtenunterstützungspflicht und dem Sozialhilferecht beziehungsweise der Sozialhilfepraxis durchaus unterschiedliche Einschätzungen. So erachtet es das Bundesgericht für einen alleinerziehenden Elternteil als zumutbar, einer vollen Erwerbstätigkeit nachzugehen, sobald das Kind drei Jahre alt ist (vgl. BGE 5C.14/1997; BGE 121 III 144). Dagegen verlangt die Sozialhilfe vom alleinerziehenden Elternteil die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit teilweise erst in einem späteren Zeitpunkt (zum Beispiel Schuleintritt des Kindes) und auch dann nicht in vollem Umfang.

GENÜGENDE RECHTSGRUNDLAGE FÜR SOZIALHILFELEISTUNGEN

Unterstützungsrichtlinien

Das Sozialhilfegesetz Basel-Stadt bildet eine genügende gesetzliche Grundlage, die Kompetenz zur Festlegung der wirtschaftlichen Hilfe an das Wirtschafts- und Sozialdepartement zu delegieren.

Dr. Elisabeth Braun, Leiterin Abteilung Rechtsdienst und Rückerstattung

GESETZLICHE GRUNDLAGE FÜR DIE GEWÄHRUNG VON SOZIALHILFELEISTUNGEN GENÜGEND

Das Sozialhilfegesetz vom 29. Juni 2000 (SHG; SGS 890.100) regelt unter anderem die Anspruchsvoraussetzungen für Unterstützungsleistungen der Sozialhilfe (wirtschaftliche Hilfe) und die Bedingungen für die Gewährung von Sozialhilfeleistungen.

Der Umfang der wirtschaftlichen Hilfe soll gemäss § 7 SHG die Sicherung des sozialen Existenzminimums gewährleisten (Abs. 1). Abs. 3 delegiert die Regelung über das Mass der wirtschaftlichen Hilfe an das zuständige Departement. Dieses hat sich bei der Festlegung der wirtschaftlichen Hilfe an den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) zu orientieren.

Das Wirtschafts- und Sozialdepartement legt die massgebenden Eckpunkte der wirtschaftlichen Hilfe in den Unterstützungsrichtlinien fest. Dazu gehören unter anderem der Grundbedarf, der Mietzinsgrenzwert, die situationsbedingten Leistungen, die Höhe der Krankenkassenbeiträge usw. Die Unterstützungsrichtlinien stellen eine interne Anweisung an die Vollzugsbehörde dar, das heisst, es handelt sich um eine sogenannte Verwaltungsverordnung. Sie soll eine einheitliche und rechtsgleiche Rechtsanwendung des Sozialhilfegesetzes durch die Mitarbeitenden der baselstädtischen Sozialhilfestellen gewährleisten. Diese Verwaltungsverordnung entfaltet Aussenwirkung, das heisst, sie hat für die Sozialhilfeempfänger die gleiche Wirkung wie Rechtsnormen. Da sie die Sozialhilfe aber auch als Grundlage für den Erlass von Verfügungen heranzieht, können die Unterstützungsrichtlinien gerichtlich auf ihre Vereinbarkeit mit der übergeordneten Gesetzgebung überprüft werden (BGE vom 5. Juli 2006).

Die Beschwerde gegen die Verfügung der Sozialhilfe vom 3. März 2005 beziehungsweise gegen den Entscheid des Wirtschafts- und Sozialdepartements vom 13. Juni 2005 stellt in Frage, ob mit der umfassenden Delegation der wirtschaftlichen Hilfe an das Departement dem Legalitätsprinzip genügend Rechnung getragen wird. Der Beschwerdeführer verlangt, dass der Umfang der Leistungen nicht in Unterstützungsrichtlinien, sondern in einer Rechtsverordnung zu regeln sei.

Das Appellationsgericht hat sich bei der Auseinandersetzung mit dieser Frage an der Rechtsprechung des Bundesgerichts orientiert. Dieses verlangt bei der Delegation von Rechtssetzungskompetenzen die Berücksichtigung von vier Voraussetzungen: kein Ausschluss der Delegation; die Regelung der Delegation in einem Gesetz im formellen Sinn, die Beschränkung der Delegation auf eine genau umschriebene Materie und die grundsätzliche Umschreibung dieser Materie in einem Gesetz (BGE 128 I 113).

Das Appellationsgericht hält in den Erwägungen einmal fest, dass die Delegation an das Wirtschafts- und Sozialdepartement in § 7 Abs. 3 SHG dem gesetzgeberischen Willen entspreche. Der genaue Umfang der delegierten Materie sei zwar weder im Gesetz selber noch in einer Verordnung festgelegt. Dies sei auch nicht erforderlich, solange die Leistungen über dem Minimum staatlicher Leistungen gemäss Art. 12 Bundesverfassung liege. Der Umfang der delegierten Materie ergebe sich im Übrigen daraus, dass das Departement die wirtschaftliche Hilfe nicht nach eigenem Ermessen festlegen dürfe, sondern sich an den SKOS-Richtlinien orientieren müsse.

Obwohl es sich bei diesem Regelwerk um Empfehlungen einer privaten Organisation handelt, erachtet das Appellationsgericht diesen dynamischen Verweis – mit Blick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung – als zulässig. Ebenso ist das Gericht der Ansicht, dass diese Formulierung in «genü-

gend bestimmter Weise» aufzeigt, in welchem Umfang die wirtschaftliche Sozialhilfe zu leisten sei, selbst wenn der Begriff der «Orientierung» keine vollumfängliche Übernahme der entsprechenden Empfehlungen beinhaltet.

BESCHWERDEN GEGEN SOZIALHILFE

Rechtspflege

Sozialhilfeempfänger können gegen Verfügungen beim Departement Beschwerde führen und dessen Entscheide an das Appellationsgericht weiterziehen. Eine Übersicht über Beschwerdegründe und Erfolge gibt Aufschluss über häufige Streitpunkte.

Dr. Elisabeth Braun, Leiterin Abteilung Rechtsdienst und Rückerstattung

DIE HÄUFIGSTEN RECHTSSTREITIGKEITEN MIT SOZIALHILFE-KLIENTEN UND -KLIENTINNEN

Die Sozialhilfe erstellt jährlich mehrere tausend Verfügungen. Einerseits werden die Budgets jeweils verfügt. Darin aufgeführt sind die üblichen monatlichen Leistungen wie Grundbedarf, Wohnkosten, Krankenkassenbeiträge und die anzurechnenden Einnahmen (Erwerbseinkommen, Unterhaltsbeiträge) usw. Andererseits ergehen auch die monatlichen Abrechnungen in Verfügungsform. Weiter werden sämtliche weiteren leistungswirksamen Massnahmen verfügt (Kürzungen, Reduktion der Mietzinsbeiträge auf den Grenzwert, Einstellungen wegen fehlender Bedürftigkeit). Dies gilt auch für Anweisungen hinsichtlich der Mitwirkungspflicht, deren fehlende Befolgung ebenfalls Leistungskürzungen oder -einstellungen zur Folge haben können.

Nebst den Budget- und Abrechnungsverfügungen wurden im Jahre 2006 weitere 1859 Verfügungen erlassen. Rund zwei Drittel dieser Verfügungen entfallen auf eine Anpassung des Beitrags an den Mietzinsgrenzwert gemäss den Unterstützungsrichtlinien (771), Kürzungen (318) und Kürzungsandrohungen (139) sowie Rückerstattungen (169) und IV-Abrechnungen (349).

Auf Rekurse gegen die monatlichen Abrechnungsverfügungen tritt die verwaltungsinterne Rekursinstanz (Wirtschafts- und Sozialdepartement Basel-Stadt WSD) allerdings nur dann ein, wenn allfällige Leistungsänderungen nicht bereits vorgängig gesondert verfügt wurden und angefochten werden konnten.

Angeichts dieser grossen Anzahl von Verfügungen ist die Rekursquote gering. Im Jahre 2006 wurden 106 Rekurse eingereicht. Die meisten Rekurse betrafen das Budget (25), Rückerstattungen (16), Kürzungen (15), Anweisungen mit Kürzungsandrohung (13) und Einstellungen (10) sowie Mietkosten (8).

69 der 106 eingereichten Rekurse sind im 2006 erledigt worden. 22 Rekurse wurden abgewiesen, auf 14 Rekurse wurde nicht eingetreten (Nichteinhaltung der Frist, fehlende Rekursbegründung) und 2 Rekurse wurden ganz, beziehungsweise teilweise gutgeheissen. 31 Rekursverfahren wurden abgeschrieben, 37 Rekurse sind noch hängig.

Erlidigte Verfahren	69
abgewiesen	22
<i>Kürzungen</i>	8
<i>Budget</i>	7
<i>Einstellung</i>	2
<i>Haushaltsentschädigung</i>	2
<i>Andere</i>	3
nicht eingetreten	14
abgeschrieben	31
<i>Rekursrückzug</i>	19
<i>Wiedererwägung</i>	12
gutgeheissen	2

Besonders hervorzuheben ist eine Rekursabweisung. Die Sozialhilfe rechnete dem Rekurrenten, der über längere Zeit in einer Wohnung lebte, die mehrere hundert Franken über dem Mietzinsgrenzwert gemäss den Unterstützungsrichtlinien lag, einen Teil des Differenzbetrags zwischen dem effektiven Mietzins und dem Mietzinsgrenzwert als Einnahmen an. Die Sozialhilfe stellte sich auf den Standpunkt, dass eine so teure Wohnung nicht aus dem Grundbedarf finanziert werden könne und deshalb Zuwendungen von dritter Seite vermutet werden müssten. Die Rekursinstanz stützt diese Auffassung und führt aus, dass in diesem Fall die finanziellen Verhältnisse keinen andern Schluss zuließen, als dass Zuwendungen von dritter Seite erfolgten. Als richtig stufte sie auch die abstrakte Berechnung dieser Drittzugwendungen ein.

Die Abschreibungen erfolgten in 19 Fällen wegen des Rückzugs des Rekurses. In 7 Fällen akzeptierten die Rekurrenten die Verfügung im Nachhinein, in 3 Fällen erfolgte der Rückzug, weil die Beschwerde offensichtlich zu spät eingereicht wurde, in weiteren 5 Fällen waren es andere Gründe. In 4 Fällen sind die Rückzugsgründe nicht bekannt.

In 12 der erledigten 69 Fälle wurde infolge des Rekurses die Verfügung in Wiedererwägung gezogen. Dies ist eine relativ hohe Quote (17 %), zeigt aber auch, dass die Sozialhilfe im Rekursfall den Sachverhalt nochmals genau überprüft. In vier Fällen lag der Grund für eine Wiedererwägung bei der Sozialhilfe. In zwei Fällen hatte sich die Lebenssituation kurz nach Erlass der Verfügung geändert. In zwei Fällen wurden im Rekursverfahren Belege eingereicht, die der Sozialhilfe vorher nicht zur Verfügung standen. In drei Fällen erfolgte die Wiedererwägung im Sinne eines Entgegenkommens an die Klientschaft. In zwei Fällen waren andere Gründe ausschlaggebend.

Verfügungskategorie	Anzahl	Grund für Wiedererwägung
Rückerstattung	3	<ul style="list-style-type: none"> a) Rückforderung falsch berechnet b) Kein Rückerstattungsanspruch (Leistung war rechtmässig) c) Entgegenkommenderweise wurden über Anspruch hinausgehende Mehrkosten in geringem Umfang ausnahmsweise übernommen.
Mietkosten	3	<p>Mietkosten wurden über den verfügbaren Zeitraum hinaus übernommen:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Der Abschluss IV-Verfahren (und Ablösung von SHB) stand kurz bevor (Entgegenkommen der Sozialhilfe) b) Im Rekursverfahren Arzzeugnis eingereicht, das auf Beibehaltung der Wohnung als medizinisch indiziert ansieht
Einstellung	2	<ul style="list-style-type: none"> a) Unterstützung wurde wieder aufgenommen, weil Bedürftigkeit wieder nachgewiesen war b) Verfahrensfehler (keine Androhung der Leistungseinstellung)
Haushaltsentschädigung	1	Trennung der Partner seit Erlass Verfügung
Budgetverfügung	1	Entgegenkommenderweise wurde die Unterstützung weitergeführt, bis Lebenssituation geregelt war
Anrechnung Vermögenswert	1	Unterstützungsrichtlinie betr. Vermögenswert wurde zugunsten Rekurrent ausgelegt
Kürzung	1	Verfügte Anweisung erwies sich als nicht optimale Fallstrategie

Schliesslich wurden zwei Rekurse ganz beziehungsweise teilweise gutgeheissen. Im einen Fall stand die Pflicht zur Geltendmachung von Vorsorgeleistungen der 3. Säule zur Diskussion. Nach Meinung der Sozialhilfe hätten diese Vorsorgeleistungen zur Deckung des Lebensbedarfs eingesetzt werden müssen. Die Rekursinstanz kam – in Anwendung der SKOS-Richtlinien und mit Verweis auf Gerichtsentscheide anderer Kantone – zu einer andern Einschätzung. Das Vorsorgeguthaben müsse nur dann zur Deckung des Lebensbedarfs eingesetzt werden, wenn im Zeitpunkt des BVG-Rücktrittsalters in Ergänzung zu AHV noch hinreichende finanzielle Mittel für die Alterssicherung vorhanden seien. Bei einem Vorsorgeguthaben von CHF 25 000.– sei dies nicht der Fall und eine Anzehung des Vorsorgeguthabens nicht zumutbar.

Die zweite Gutheissung betraf eine Kürzung infolge fehlender Kooperation bei einer andern Amtsstelle, was zu einer Abweisung eines Rentengesuchs führte. Das WSD rügte einerseits Verfahrensfehler. Der Rekurrent hätte zur Mitwirkung verpflichtet und eine allfällige Kürzung angedroht werden müssen. Andererseits habe die fehlende Kooperation bei der Versicherung medizinische Gründe gehabt und habe nicht einfach auf mangelndem Willen beruht. Der Sozialhilfe sei diese Situation bekannt gewesen.

STEIGENDE KOSTEN UND SINKENDE ERTRÄGE

Finanzen

Eine Übersicht der Finanzierungsstrukturen der letzten zwanzig Jahre zeigt markante Verschiebungen auf. So sind massive Kostensteigerungen in Schüben zu verzeichnen und andererseits auch sinkende Erträge.

Bernhard Stöcklin, Leiter Abteilung Betriebswirtschaftliche Dienste

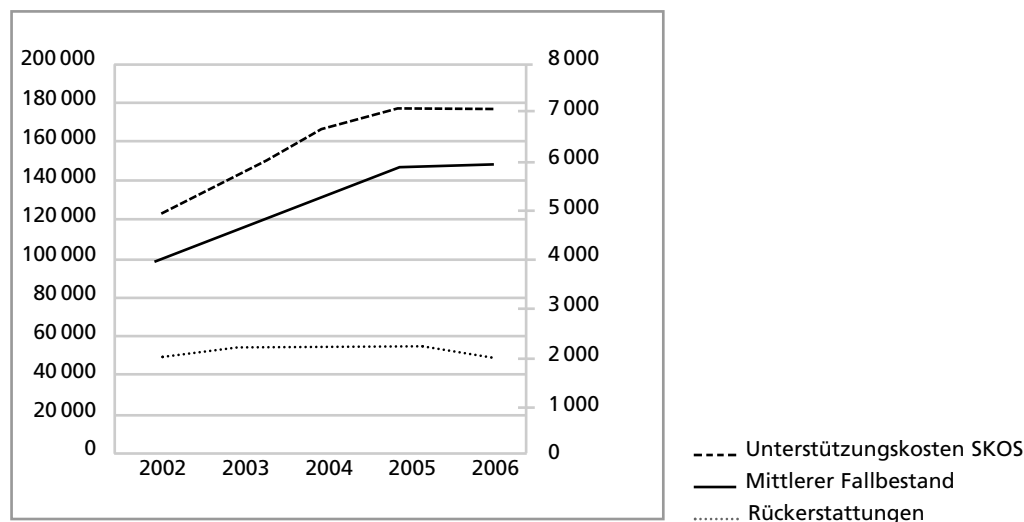
In den Jahren 2002 bis 2005 stieg die Anzahl der Sozialhilfe-Empfänger und -Empfängerinnen massiv an. Immer mehr Menschen finden in der Arbeitswelt keinen Platz mehr oder sind aus anderen Gründen auf Sozialhilfe angewiesen. Dementsprechend stiegen auch die Sozialhilfekosten massiv an und belasten die öffentlichen Finanzhaushalte zunehmend. Seit April 2006 ist eine sinkende Fallentwicklung zu beobachten. Die gute konjunkturelle Situation wirkt sich nun auch vermehrt in der Sozialhilfe aus. Die finanzielle Entwicklung folgt diesem Trend allerdings nur teilweise: trotz praktisch stabiler Fallsituation im Jahre 2006 gegenüber 2005 besteht nach wie vor ein – allerdings abgeschwächtes – Kostenwachstum.

Wie liegen die Ursachen dieser unterschiedlichen Entwicklung der Fall- und Finanzaufwände? Wieso gehen die Kosten nicht im Gleichtakt mit den Finanzaufwänden zurück?

Die nachfolgenden Darstellungen basieren auf folgenden Schlüsselgrößen: Für die Unterstützungskosten verwenden wir die «Unterstützungskosten SKOS» – im Wesentlichen sind dies die Bruttounterstützungskosten abzüglich der anrechenbaren Einkommen der Klienten und Klientinnen. Diese Nettogrösse entspricht also nicht den im Jahresabschluss dargestellten (Brutto-)Unterstützungskosten. Die Erträge beziehungsweise Rückerstattungen basieren auf dem Mehrjahresvergleich im Verwaltungsbericht, welche die Sozialversicherungserträge, die restlichen Rückerstattungen (von Lebenden, aus Nachlässen, Stipendien, usw.) sowie die Heimerträge umfassen. In den Rückerstattungen nicht enthalten sind (hier) die erstmals im Jahre 2006 vom Gesundheitsdepartement rückvergüteten Drogentherapien.

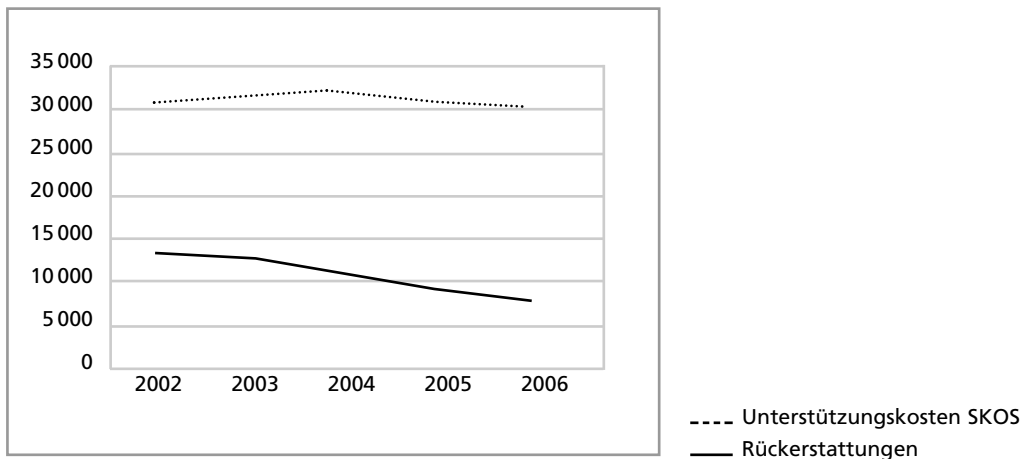
Sehen wir uns zuerst die absolute Kosten- und Fallentwicklung an:

Kosten, Ertrags- und Fallentwicklung absolut in 1000 CHF bzw. mittlerer Fallbestand



Die Unterstützungskosten verlaufen etwa gleichmässig wie der mittlere Fallbestand. Die Rückerstattungen zeigen im Jahre 2002 noch ein minimales Wachstum, verbleiben dann aber trotz des starken Fallwachstums etwa auf dem gleichen Niveau, beziehungsweise sinken sogar leicht, was sich im Jahre 2006 im Gleichtakt mit der Fallentwicklung verstärkt. Betrachten wir die Unterstützungskosten und Rückerstattungen *pro Fall*, kommt Bemerkenwertes zutage:

Unterstützungskosten SKOS und Rückerstattungen pro Fall in CHF



Die Unterstützungskosten pro Fall stiegen bis 2004 leicht an, sanken dann nachher auf ein leicht tieferes Niveau als 2002. Dafür verantwortlich sind die SKOS-Revision per April 2005 sowie weitere Reduktionen beziehungsweise Restriktionen bei den Unterstützungsleistungen (zum Beispiel Wohnkosten, situationsbedingte Leistungen, junge Erwachsene, usw.).

Die Rückerstattungen pro Fall sinken deutlich und gleichmässig. Von 2002 bis 2006 beträgt der Rückgang CHF 4072.– pro Dossier oder 33,7 %. Für das Jahr 2006 mit einem mittleren Fallbestand von 5833 Dossiers ergibt dies im Vergleich zu 2002 einen kalkulatorischen Ertragsausfall von CHF 4072.– x 5833 = CHF 23,8 Mio.!

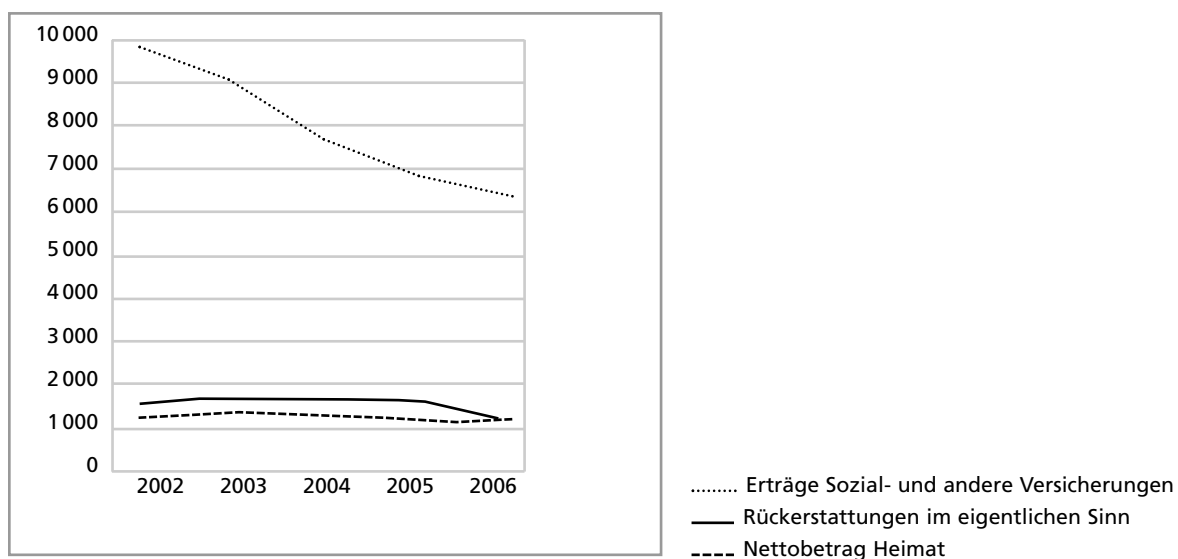
Die Kostensteigerung insgesamt pro Fall resultiert also ausschliesslich aus den rückgängigen Rückerstattungen und nicht aus zunehmenden Unterstützungskosten. Hier besteht eine stabile bis leicht rückläufige Entwicklung.

Den Titel dieses Beitrags «Steigende Kosten – sinkende Erträge» muss also differenziert werden: Die Sozialhilfekosten steigen zwar absolut infolge der Fallentwicklung, sind aber relativ, beziehungsweise pro Fall, stabil. Die Erträge sind absolut in etwa stabil, sinken relativ jedoch massiv.

Damit öffnet sich eine Schere steigender Unterstützungskosten infolge des Fallwachstums und gleichzeitig rückgängiger Rückerstattungen. Bei den jetzt rückgängigen Fallzahlen ist diese Scheren-situation ebenfalls wahrnehmbar: Die sich nach rechts öffnende Schere dreht sich als ganzes im Uhrzeigersinn nach unten.

Woher stammen die Rückgänge bei den Rückerstattungen?

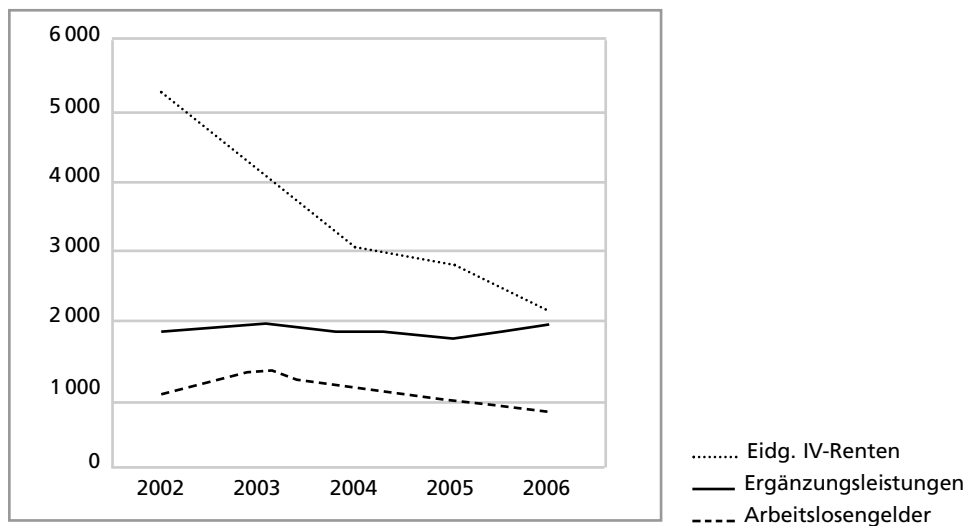
Rückerstattungen pro Fall nach Kategorie in CHF



Hauptursache sind die massiv rückgängigen Erträge aus Sozialversicherungen – dem mit Abstand gewichtigsten Teil der Rückerstattungen. Von 2002 bis 2006 fielen sie um CHF 3597.– oder um 37,0%. Die Rückerstattungen im engeren Sinne sind stabil. Die Heimaterträge waren bis 2005 stabil, sanken ab 2006 – im Wesentlichen infolge der entfallenden Deutschlandvergütungen (vgl. auch Verwaltungsbericht 2006 im Anhang).

Die Analyse der drei gewichtigsten Sozialversicherungs-Ertragskonti zeigt folgendes:

IV-/EL-/ALV-Erträge pro Fall



Die Ergänzungsleistungen verliefen stabil. In den letzten zwei Jahren nahmen sie sogar leicht zu. Die Zusammenarbeit zwischen dem Amt für Sozialbeiträge und der Sozialhilfe funktioniert hier sehr gut – die entsprechenden Ansprüche werden schnell und umfassend geltend gemacht.

Die IV-Vergütungen pro Fall sanken massiv. Von 2002 bis 2006 reduzierten sich die Erträge um CHF 3186.– oder um 61,6 %. Die Arbeitslosengelder (ALV-Erträge) sanken weniger stark: um CHF 393.– oder um 32,5 %. Der kalkulatorische Ertragsausfall 2006 im Vergleich zu 2002 beträgt für

- die IV-Vergütungen 5833 Fälle x 3186.– = 18,6 Mio. und für
- die ALV-Vergütungen 5833 Fälle x 393.– = 2,3 Mio. total CHF 20,9 Mio.

Somit fand eine massive Kostenverlagerung von der IV und – in kleinerem Ausmass von der ALV – zur Sozialhilfe statt, die zu einem grossen Teil auch eine Kostenverlagerung vom Bund zum Kanton zur Folge hat. Diese Entwicklung ist zusammen mit dem Fallwachstum die eigentliche Ursache der steigenden Sozialhilfekosten, was allerdings in der öffentlichen Diskussion wenig bewusst ist.

Wir sind gespannt, wie die Entwicklung weitergeht und wann sich diese Talfahrt verlangsamen wird. Übertriebener Optimismus ist wohl fehl am Platz. Wenn der aktuelle Fallrückgang und die Abnahmen der Rückerstattungen weiterhin andauern, werden die Sozialhilfekosten insgesamt weiter sinken – aber weniger stark als die Fallzahlen, weil die rückläufigen Rückerstattungen das Gesamtergebnis verschlechtern werden.

ÖKONOMISCHE UND SOZIALE THEORIEN IN DER PRAXIS

Die neue Sozialhilfe im Streit der Theorien

Die Sozialhilfe erlebt wie viele andere Bereiche der öffentlichen Verwaltung den Einbruch der Ökonomie in ihre Domäne. Dabei prallen Denkmodelle aufeinander, die sich widersprechen. In der Praxis sind die reinen Lehren beider Seiten wenig hilfreich. Nötig wären Synergien. Ein Appell an die Wissenschaft.

Rolf Maegli, Vorsteher Sozialhilfe der Stadt Basel

Die demografischen und wirtschaftlichen Entwicklungen setzen den Sozialstaat unter Druck. Ein Ende des Kostenwachstums ist trotz einer gegenwärtigen konjunkturellen Entspannung nicht absehbar. Denn es zeigt sich, dass immer mehr Menschen aus den herkömmlichen Systemen der Existenzsicherung herausfallen. Dass man durch eigene Arbeit seine Existenz sichern und sogar eine Familie unterhalten kann, erweist sich zunehmend als Illusion. Die Sozialhilfe gerät dabei besonders unter die Räder. Sie ist die letzte Station der sozialen Sicherungen und an ihr werden Fehlleistungen der vorgelagerten Systeme wie Wirtschaft, Staat, Gesellschaft, Familie, Bildungs- und Gesundheitswesen sichtbar. Längst ist sie nicht mehr nur eine Hilfe an randständige und gescheiterte Existenzen, sondern zu einem dauerhaften Instrument des Systems sozialer Sicherung geworden.

Dass die Sozialhilfe kein Versorgungs- und Versicherungssystem ist, das bedingungslos zahlen soll, ist in Fachkreisen und politischen Lagern grösstenteils anerkannt. Allerdings gibt es auch Bestrebungen, welche eine voraussetzungslose Grundrente für alle anstreben. Politisch scheint aber diesem Anliegen derzeit kein Erfolg beschieden zu sein. Die Sozialhilfe soll somit auf eine Veränderung bei den Betroffenen hinwirken und nicht zum Dauerzustand werden. Bei der Frage, mit welchen Systemen und Methoden dies geschehen soll, gehen die Meinungen weit auseinander.

DIE GLAUBENSGEMEINSCHAFTEN

Pointiert und karikiert stehen sich zwei Lager gegenüber, die in etwa wie folgt umschrieben werden können: die für dieses Thema erst in jüngerer Zeit auf den Plan getretene ökonomische Richtung und die traditionelle soziale Richtung. Die «Glaubensgemeinschaft der Ökonomen»¹ sieht auch den Sozialhilfeabhängigen als «homo oeconomicus», welcher rationale Entscheide nach wirtschaftlichen Kriterien fällt und sich entsprechend verhält. Demzufolge sollte das soziale Sicherungssystem so ausgestaltet werden, dass konsequent Entscheide abverlangt werden und somit die Betroffenen ihre Situation selber verändern. Die Rahmenbedingungen für voraussetzungslosen Bezug von Geldleistungen sollten mit einem System von Zwang und Anreizen möglichst unattraktiv sein, sodass sich die Bezieher von Transferleistungen dafür entscheiden, ihren Lebensunterhalt anders zu organisieren. Dem gegenüber steht die «Kongregation der Sozialen»², welche die Sozialhilfebezieher als Opfer des

1 Mit einem Augenzwinkern und in Anlehnung an Hans Christoph Binswanger: Die Glaubensgemeinschaft der Ökonomen, München 1998

2 So ähnlich hat die Weltwoche im Jahr 2006 die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS bezeichnet.

Die «Glaubensgemeinschaft der Ökonomen» sieht auch den Sozialhilfeabhängigen als «homo oeconomicus»

Systems sehen und diese entsprechend versorgen wollen. Der Sozialstaat müsse die Ungleichheiten und Ungerechtigkeiten korrigieren. In diesem Sinn sollten möglichst hohe Mittel für Unterstützungen geleistet werden können, womit auch eine gewisse Umverteilung erreicht wird. Senkungen von einmal errungenen Unterstützungsansätzen stellen Sozialabbau und einen ersten Schritt für weitere Abbaumassnahmen dar. Sie sehen die Modelle zur Aktivierung und Anreize als Repression, als Ausdruck der strukturellen Gewalt des Staates, die kontraproduktiv wirkt. Angesichts der psychosozialen Problemlagen könnten die Betroffenen nicht rational und frei entscheiden. Veränderungen seien auf der Basis der Selbstbestimmung und Freiwilligkeit anzugehen.

In der Praxis der Sozialhilfe zeigt sich, dass beide Ansätze als alleiniges Prinzip versagen und dass es eine Kombination von verschiedenen Methoden braucht, die der individuellen Situation angepasst werden können.

Soweit in stark überzeichneter Form der «Frontverlauf» der Debatte, die sich auf der politischen Ebene im bekannten Muster fortsetzt: Die Rechte will möglichst tiefe Sozialhilfeansätze und restriktive Bedingungen mit Sanktionen und Missbrauchs-Kontrollen, die Linke dagegen nimmt eine Verteidigungshaltung ein und fordert möglichst weitgehende Mittel und Massnahmen zur Versorgung der Betroffenen.

In der Praxis der Sozialhilfe zeigt sich, dass beide Ansätze als alleiniges Prinzip versagen und dass es eine Kombination von verschiedenen Methoden braucht, die der individuellen Situation angepasst werden können.

ES HAT ZU WENIG ARBEITSPLÄTZE ...

Die ökonomischen Theorien scheitern oft an den Komplexitäten der Realität. Das stellte schon der von den Linken als «Karl Marx des Kapitalismus» titulierte Max Weber fest: Er zitiert ein Beispiel, bei dem versucht wurde, bei Landarbeitern eine höhere Produktivität zu erreichen, indem eine Entlohnung nach Arbeitsleistung eingeführt wurde. Je mehr geleistet wird, desto höher ist der Verdienst. Der erhoffte Effekt traf jedoch nicht ein: Anstatt mehr Hektar-Leistung zu erbringen, haben die Landarbeiter ihre Leistungen eingestellt, sobald sie das gewohnte Einkommen erreicht hatten. Sie haben es vorgezogen, weniger zu arbeiten als mehr zu verdienen, und es mit der Deckung des Lebensbedarfes genug sein lassen³.

Die ökonomische Theorie geht davon aus, dass die Menschen rational handeln und ihren Nutzen maximieren. Die Forderung geht folgerichtig dahin, dass die Sozialleistungen, die umsonst erhältlich sind, möglichst tief zu halten sind, sodass ein Anreiz besteht, durch eigenen Erwerb den Lebensunterhalt zu decken. Tatsächlich könnte dieses System funktionieren, wenn die Möglichkeit besteht, durch eigenen Erwerb einen Teil des Einkommens zu erzielen: wenn es tatsächlich möglich ist, anstelle der mühsam erhältlichen und gering bemessenen Sozialleistungen durch Arbeit einen grösseren Nutzen zu erzielen.

Der Tenor der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultäten lautet darum insistierend: Unterstützungen senken, damit die Leute wieder arbeiten gehen. Diese Theorie kann leider in der Realität gar nicht auf den Prüfstand gesetzt werden, weil das Angebot an offenen Stellen zu klein ist. Die wirtschaftlichen Entwicklungen der letzten Jahrzehnte zeigen, dass die Rationalisierung und Globalisierung dazu führt, dass immer weniger Arbeitsplätze für schlecht qualifizierte Arbeitnehmer zur Verfügung stehen – und um diese geht es bei der Klientel der Sozialhilfe. Der Anstieg der Fallzahlen in der Sozialhilfe zeigt deutlich, dass es nicht nur konjunkturelle Gründe sind, welche zu einer Zunahme der Sozialhilfebezügler führen, sondern auch strukturelle. Zwar führt eine bessere Wirtschaftslage zur Entspannung in der Sozialhilfe, indem auch wieder mehr schlecht qualifizierte Menschen Arbeit finden. Die Mengen reichen aber bei weitem nicht aus, den Bedarf an Arbeitsplätzen zu decken, denn es ist ja geradezu Aufgabe der Betriebswirtschaft, zu rationalisieren und einfachere Arbeit durch Optimierungen zu minimieren. Wo noch nötig, wird sie an andere Unternehmen ausgelagert und als Dienstleistung eingekauft.

Die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes für Menschen, die nicht den Idealen der Personalselektion entsprechen, nimmt konstant ab. Menschen mit Lücken und Knicken in der Biografie, ungenügenden schulischen und beruflichen Qualifikationen, gesundheitlichen Problemen oder Originalitäten in Erscheinungsbild oder Verhalten haben es immer schwerer. Während in kleineren und patronalen Unternehmen oft noch Verantwortung für solche Menschen getragen wird, scheint in den durchrationalisierten und unternehmensberatenden Firmen ein anderer Wind zu wehen.

Menschen mit Lücken und Knicken in der Biografie, ungenügenden schulischen und beruflichen Qualifikationen, gesundheitlichen Problemen oder Originalitäten in Erscheinungsbild oder Verhalten haben es immer schwerer.

Aber auch demografisch haben wir Hypotheken aus dem letzten Jahrhundert abzutragen: Die Ausländerpolitik der 80er- und 90er-Jahre hat dazu geführt, dass massenhaft unqualifizierte Arbeitskräfte aus dem Ausland rekrutiert wurden, welche als Opfer der Rationalisierungen heute keine Arbeit mehr finden und andererseits mit den Regelungen des Familiennachzuges weiterhin für eine Zuwanderung von schlecht qualifizierten Menschen für den Arbeitsmarkt sorgt. Die Modell-

³ Max Weber: Die Ethik des Protestantismus und der Geist des Kapitalismus, 1905/1920, S. 44

Es ist nicht zu verantworten, wenn Staat, Wirtschaft und Sozialhilfe die Betroffenen als nicht mehr in den Arbeitsmarkt vermittelbar abschreiben.

annahme der ökonomischen Theorie funktioniert somit in einem entscheidenden Punkt nicht: der Arbeitsmarkt gibt die Stellen nicht her, die es zum Funktionieren der Theorie braucht.

... UND FALSCHES SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Feststellung kann nun auf unterschiedlichen Wegen zu falschen Schlussfolgerungen führen. Einmal könnte die soziale «Kongregation» folgern, dass man somit auf Anforderungen an die Sozialhilfebezieher überhaupt verzichten sollte, weil es zu wenig Arbeitsplätze gibt. Man möge doch diese Menschen endlich in Ruhe lassen, anstatt sie immer wieder mit unmöglichen und unerfüllbaren Ansprüchen zu überfordern. Aus dem anderen Lager gesehen, müsste man aus ökonomischer und staatshaushälterischer Sicht die Integrationsprogramme aufgeben, weil sie einen Wirkungsgrad von nur 30 bis 40 %⁴ haben und sich somit nicht lohnen.

Diesen Argumenten ist folgendes entgegenzuhalten: Trotz Stellenmangel und -abbau besteht in jedem Arbeitsmarkt eine Fluktuation, auch bei gering qualifizierten Stellen, was sogar schlecht qualifizierten Menschen aus der Sozialhilfe Chancen eröffnet. Auch aus der Sicht der Bezüger muss am Paradigma der Integration in den Arbeitsmarkt festgehalten werden. Es ist nicht zu verantworten, wenn Staat, Wirtschaft und Sozialhilfe die Betroffenen als nicht mehr in den Arbeitsmarkt vermittelbar abschreiben. Alle Menschen, vor allem die Jungen, stehen in Entwicklungsphasen und können sich punktuell oder sogar grundsätzlich verändern, oder es gibt Änderungen im sozialen Umfeld, sodass eine Integration zu einem anderen Zeitpunkt wieder realistischer wird. Dieses Potenzial darf nicht aufgegeben werden. Und daher ist es richtig, wenn am Ziel der Integration in den ersten Arbeitsmarkt festgehalten wird und Massnahmen zur Integration in Arbeit angeboten sowie entsprechende Anstrengungen seitens der Sozialhilfeempfänger eingefordert werden.

Der Verzicht auf das Einfordern von Anstrengungen und die reine Versorgung mit Geldmitteln würde eine Lebenssituation verfestigen, die unter keinem Gesichtspunkt zu rechtfertigen ist. Ein Status als Sozialhilfebezieher ist immer noch stigmatisierend und führt zu einem Erosionsprozess in sozialen Beziehungen, Persönlichkeit und Gesundheit⁵. Daher muss die Sozialhilfe auf eine Veränderung dieses Zustandes hinarbeiten. Alle Erfahrungen zeigen, dass dafür eine Aktivierung der Betroffenen erforderlich ist, was mit einem differenzierten System von Anreizen und Sanktionen ermöglicht werden muss.

KOSTEN- UND NUTZENÜBERLEGUNGEN IM NEW PUBLIC MANAGEMENT

Ein Verzicht auf Integrationsprogramme steht auch unter dem Titel des New Public Management zur Diskussion. Je nach Rechnungsweise lohnen sich Massnahmen der Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur Integration in den Arbeitsmarkt überhaupt nicht.

Denn Bildung fängt mit dem Erwerb von Sprache an. Der grundlegende Spracherwerb findet in den ersten drei Lebensjahren statt und Bildung ist die Voraussetzung zur Teilhabe an Arbeit und Gesellschaft.

Wenn die Kosten der Programme in Bezug zur Erfolgsquote gesetzt werden, resultiert in einer kurzfristigen Betrachtungsweise eines Budgetjahres tatsächlich ein Defizit. Die Kurzsichtigkeit dieses Denkens muss aber abgelöst werden durch Überlegungen zur Nachhaltigkeit. Und da stehen aus der Wissenschaft und der ökonomischen Theorie leider noch viel zu wenig Ansätze zur Wirksamkeitsbeurteilung sozialer Massnahmen zur Verfügung. Es werden simple Berechnungen der direkten Kosten und Nutzen angestellt ohne die indirekten und längerfristigen Effekte zu berücksichtigen. Beispielsweise steigen als Folge der Langzeitarbeitslosigkeit und Desintegration die Gesundheitskosten, die Suchtgefahr nimmt zu, die Destabilisierung von Familien führt zu Interventions- und Platzierungskosten, bis hin zu Justiz und Polizeikosten⁶. Der Regierungsrat hat darum in der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit weitsichtig entschieden, als er bereits die Vorschulintegration von Migrantenkindern zu einem Ansatzpunkt von Massnahmen erklärte⁷. Denn Bildung fängt mit dem Erwerb von Sprache an. Der grundlegende Spracherwerb findet in den ersten drei Lebensjahren statt und Bildung ist die Voraussetzung zur Teilhabe an Arbeit und Gesellschaft. Diese Überlegungen müssten noch viel weiter gezogen werden in den Bereich Stadtentwicklung: Der Kampf gegen die Armut soll dem Niedergang von Quartieren entgegenwirken und die Nachhaltig-

4 Alle Erfahrungen in der Schweiz mit Integrationsprogrammen für Langzeitarbeitslose zeigen, dass weniger als die Hälfte der Teilnehmer tatsächlich im ersten Arbeitsmarkt Fuss fassen können.

5 Es ist erwiesen, dass Armut und Kranksein in einem kausalen Zusammenhang stehen. Siehe dazu: Caritas Sozialalmanach 2003: Gesundheit – Eine Soziale Frage, Luzern 2003

6 Besonders absurde Ergebnisse sind festzustellen, wenn Bussen wegen finanziell relativ geringfügigen Delikten wie Schwarzfahren in Haft umgewandelt werden. Die Strafvollzugskosten gehen pro Tag in die Höhe von Fünfsternehotels!

7 Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt: Konzept zur Senkung der Jugendarbeitslosigkeit vom 2. November 2006

Kann das der Sinn staatlichen Handelns sein, dass – unter der an sich richtigen Zielsetzung, dass Mittel vernünftig eingesetzt werden – eine Art «survival of the fittest» in der Sozialhilfe betrieben wird?

keit öffentlicher und privater Investitionen sichern. Eine zentrale Bedeutung kommt dabei auch einer auf Vernetzung und systematische Zusammenhänge ausgerichteten Reform des Bildungssystems zu, wo insbesondere auch die Eltern miteinbezogen werden und die Abgänge aus der Schulpflicht im Fokus stehen.

Neben der mangelnden Sicht an Nachhaltigkeit muss dem New Public Management auch ein weiterer Spiegel vorgehalten werden: Der Kosten- und Effizienzdruck auf Arbeitslosen- und Sozialhilfe hat zur Folge, dass Ämter und Programmanbieter Erfolgsquoten ausweisen müssen. Dieser an sich richtige Ansatz – Erfolg muss auch im Sozialbereich messbar sein – kann zu stossenden Ergebnissen führen: Es wird unter der Klientel ein regelrechtes «creaming»⁸ betrieben, das heisst eine Auslese von Menschen, welche voraussichtlich den Einstieg schaffen und statistisch als Erfolgsfall ausgewiesen werden können. Kann das der Sinn staatlichen Handelns sein, dass – unter der an sich richtigen Zielsetzung, dass Mittel vernünftig eingesetzt werden – eine Art «survival of the fittest» in der Sozialhilfe betrieben wird? Die Jagd nach Erfolgsquoten sollte jederzeit auch ethischen Gesichtspunkten standhalten und aus dieser Sicht kritisch hinterfragt werden. Damit soll keine Absage an die Durchsetzung von Wirksamkeitsüberlegungen in der Sozialhilfe erteilt werden, im Gegenteil: Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS hat die Organisation der Sozialhilfe nach anerkannten betriebswirtschaftlichen Kriterien zum Thema und Programm gemacht⁹. Diese Methoden stellen aber Instrumente und nicht Selbstzweck dar und sollten in einem Gesamtzusammenhang der Verantwortlichkeit staatlichen Handelns gesehen werden.

DEN ZUGANG ERSCHWEREN?

Die ökonomische Theorie sagt, dass ein billiges Gut stärker nachgefragt wird. Umsonst erhältliche Sozialleistungen müssten somit künstlich verteuert, sprich unattraktiver gemacht werden. In dieses Kapitel gehören Ansichten, dass erstens das Wissen, wie Sozialleistungen erhältlich sind, möglichst minimiert werden sollte und das Gesuchsverfahren mit «Widerständen», beispielsweise Wartefristen versehen werden muss.

Auch hier sprechen die Tatsachen anderes: Das Unwissen um Hilfsmöglichkeiten verschlimmert die Situation der Betroffenen, und die Erfahrungen an der Aufnahmestation der Sozialhilfe zeigen, dass die meisten Menschen viel zu spät zur Sozialhilfe kommen: Die Betreibungen wegen offenen Krankenkassenprämien laufen, Exmission aus der Wohnung droht, die Verhältnisse sind den Betroffenen längst über den Kopf gewachsen. Daher hat die Sozialhilfe der Stadt Basel das Prinzip formuliert, dass es im Intake prinzipiell keine Wartefristen gibt. Von der ersten Kontaktnahme muss wie in der Notfallstation eines Spitals eine professionelle Abklärung erfolgen, damit weiterer Schaden vermieden und die missliche Situation zumindest mal stabilisiert und dann schrittweise verbessert wird. Der Erfolg dieses Modells ist derart offensichtlich, dass mittlerweile die meisten Sozialdienste derartige Aufnahmeverfahren vorsehen.

Die Erfahrungen an der Aufnahmestation der Sozialhilfe zeigen, dass die meisten Menschen viel zu spät zur Sozialhilfe kommen.

GRENZEN DER RATIONALEN HANDLUNGSFÄHIGKEIT

Die Annahme der ökonomische Theorie, dass der Mensch als «homo oeconomicus» rational handelt und somit die Entscheidungen trifft, welche am besten zu seinem Vorteil gereichen, ist in der Praxis der Sozialhilfe nicht erwiesen. Zwar gibt es durchaus Sozialhilfe-Klienten, welche das System mit all seinen Möglichkeiten durchschauen und geschickt grösstmögliche Vorteile bei geringstem Aufwand generieren. In der überwiegenden Mehrheit aber handelt es sich um Menschen mit geringeren intellektuellen und schulischen Ressourcen, die darüber hinaus noch mit weiteren Problemlagen belastet sind. Es mag möglich sein, relativ einfachen Anforderungen des täglichen Lebens zu entsprechen, aber die Bewältigung von schwierigen Lebenslagen und Existenzkrisen gehören in eine andere Kategorie. Wenn gesundheitliche Probleme, Beziehungs-Konflikte, soziale Dysfunktionen sich kumulieren, werden rationale Entscheidungsprozesse und Verhaltensweisen immer schwieriger. Wer ständig auf Wohnungssuche ist, mit dünnem Portemonnaie Lebensmittel beschaffen muss, vom Betreibungsbeamten bedrängt wird, ständig eingeschriebene Briefe von Behörden und Gläubigern abholen muss, in Dauerkonflikt mit Partner oder Eltern steht, darüber hinaus sich schwer auf

⁸ Zum Begriff siehe: Koch/Kupka: Geförderte Beschäftigung für leistungsgeminderte Langzeitarbeitslose? Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, 2007

⁹ SKOS: Good Practice für Sozialdienste, Bern, Januar 2007

In der überwiegenden Mehrheit aber handelt es sich um Menschen mit geringeren intellektuellen und schulischen Ressourcen, die darüber hinaus noch mit weiteren Problemlagen belastet sind.

Deutsch verständigen, geschweige denn schreiben oder lesen kann: Von solchen Menschen kann nicht erwartet werden, dass sie rationale Entscheidungen fällen und zielgerichtet Projekte verfolgen. Denn das ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass sich ein Mensch aus seiner misslichen Lage befreien kann: Er muss eine Projektidee entwickeln und verfolgen können. Es ist nicht nur die materielle Seite, welche Armut ausmacht. Vielmehr ist es auch ein Fehlen an Perspektiven und eine fehlende Projektfähigkeit. Wer ständig im Existenzkampf steht, ist nicht mehr in der Lage, sich selber zu positionieren, die eigenen Möglichkeiten einzuschätzen, realistische Ziele zu formulieren und Schritte zu deren Umsetzung einzuleiten.

Es muss also von einer relativierten Einsichts-, Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit ausgegangen werden. Die Sozialhilfe hat hier die Aufgabe, diese Prozesse zu fördern und das Mass an Eigenleistung einzufordern, das von Menschen auch geleistet werden kann. Und das führt zum nächsten Diskussionspunkt, nämlich, wie weit der einzelne betroffene Mensch selber Verantwortung an seiner Lage trägt.

Es ist nicht nur die materielle Seite, welche Armut ausmacht. Vielmehr ist es auch ein Fehlen an Perspektiven und eine fehlende Projektfähigkeit.

INDIVIDUALISIERUNG DER PROBLEME: ÜBER MOTIVATION UND ZWANG

Eine sehr ernstzunehmende Kritik an der aktivierenden Sozialhilfe betrifft die Frage, ob mit den neuen Ansätzen die sozialen Probleme individualisiert werden. Anders gesagt: Werden die Ursachen der Armut und die Lösungsmöglichkeiten zu sehr im einzelnen Menschen gesucht und gefordert, anstatt dass an den strukturellen Ursachen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen angesetzt wird? Oder auf den Punkt gebracht: wer arbeiten will, findet Arbeit?

Die Frage, welcher Anteil der einzelne Mensch an seiner Armutssituation selber zu verantworten hat, ist historisch wie aktuell: Die traditionelle Fürsorge hat unterschieden zwischen selbstverschuldeter und unverschuldeter Armut. Mit der neuen Sozialhilfe glaubte man, diese Differenz überwunden zu haben. Dennoch ergibt sich immer wieder ein Dilemma in der Praxis der Sozialhilfe: Wenn eine soziale Intervention erfolgreich sein will, muss sie auf die Motivation der Betroffenen zählen können. Die meisten Sozialhilfegesetze sehen denn auch eine Mitwirkungspflicht der Unterstützten vor. Auch die sozialarbeiterische Doktrin und Überzeugung geht – nebst anderen Ansätzen – davon aus, dass die eigenen Ressourcen der Klienten zu erschliessen seien: «In ihrer Funktion gegenüber den Adressatinnen und Adressaten erschliesst sie (die soziale Arbeit als Profession) individuelle wie gesellschaftliche Ressourcen mit dem Ziel der Befriedigung ihrer Bedürfnisse und unterstützt Lern- und Befreiungsprozesse»¹⁰. Andererseits kann das Einfordern von individuellen Beiträgen zur Problemlösung wie Stellenbewerbungen, Aufsuchen von spezialisierten Beratungsdiensten, Gang zu ärztlichen Abklärungen, Mitwirkung in Assessment usw. auch als Repression, Disziplinierung und Ausübung struktureller Gewalt empfunden werden. Kann, darf, ja soll von Sozialhilfebezieherinnen verlangt werden, dass sie sich zur Behandlung einer schweren Depression einer medikamentösen Behandlung unterziehen, deren Wirkungen zwar erwiesen, aber die auch mit Nebenwirkungen verbunden ist? Soll zur Einforderung dieser Massnahmen notfalls der Grundbetrag zur Existenzsicherung gekürzt werden dürfen? Die Sozialhilfe praktiziert ein breites Spektrum an Sanktionsmassnahmen und hat für junge Erwachsene mit dem 2006 eingeführten Gegenleistungsmodell praktisch einen Arbeitszwang eingeführt. Dieser soll allerdings erst nach Einräumung verschiedener Eskalationsstufen und Chancen ausgeübt werden und wenn zusätzlich erwiesen ist, dass keine gesundheitlichen Gründe die Einsichts- und Handlungsfähigkeit beeinträchtigen.

Die eingangs gestellte Frage, ob die Sozialhilfe mit ihren neuen Ansätzen die Individualisierung der Problemlagen fördert, hängt somit ganz entscheidend davon ab, wie sie im konkreten Einzelfall handelt. Zweifellos sind strukturelle Ansätze dafür latent vorhanden, aber eine verantwortungsvolle Praxis kann die Gratwanderung schaffen und insbesondere die Ressourcen im Interesse der Betroffenen mobilisieren.

Wenn eine soziale Intervention erfolgreich sein will, muss sie auf die Motivation der Betroffenen zählen können.

¹⁰ Silvia Staub-Bernasconi in: Wörterbuch der Sozialpolitik, S. 278, Zürich 2003

Die reine Opfersicht sieht den Sozialberater als Anwalt des Klienten, der einen Kampf gegen die Institutionen führt.

SYSTEMOPFER UND SANKTIONEN

Die Haltung, dass Sozialhilfebeziehende Opfer eines ungerechten Systems und von struktureller Gewalt sind, hilft den Betroffenen wenig. Wenn die Ursachen für die Probleme in der Aussenwelt gesucht werden, kann der Blick auf eigene Ressourcen und Möglichkeiten verloren gehen. Die in der Sozialhilfe der Stadt Basel eingeführte Case-Management-Beratung will gerade hier ansetzen: Ausgangslage ist eine umfassende, mit den Klienten selber durchgeführte Analyse von Beziehungsnetzen und Möglichkeiten, welche genutzt werden können. Die Sozialhilfe soll die eigenen Ressourcen mobilisieren und mit den Möglichkeiten des sozialen Hilfesystems und der wirtschaftlichen Realität zusammen führen. Die reine Opfersicht sieht den Sozialberater als Anwalt des Klienten, der einen Kampf gegen die Institutionen führt. Das löst die Probleme nicht grundsätzlich und geht an den entscheidenden Ursachen vorbei.

Eine weitere Forderung der sozialen Theorie geht dahin, dass den Menschen eine möglichst grosse Wahlfreiheit ohne Zwang zugebilligt werden sollte. Es wird massive, zum Teil auch berechtigte Kritik am Sanktionen-System der Sozialhilfe geübt, und es werden zutreffend Mechanismen festgestellt, welche kontraproduktiv wirken: Wenn Unterstützungen aufs absolute Minimum gesenkt oder gar eingestellt werden, kann ein Ausweichen auf kriminelles Verhalten die Folge sein.

Die Praxiserfahrungen zeigen, dass viele Menschen in der Sozialhilfe völlig unrealistische Vorstellungen über ihre eigenen Voraussetzungen und von den Einsatzmöglichkeiten in Wirtschaft und Gesellschaft haben.

Die Annahme, dass das Sozialhilfe-System gänzlich auf Massnahmen, Konsequenzen und Sanktionen verzichten soll, dass die Sozialhilfe somit die Menschen möglichst umfassend mit materiellen Gütern versorgen soll, und dass diese dann von sich aus in dieser Freiheit, entlastet um die Zwänge der materiellen Existenzsicherung, die richtigen Entscheidungen treffen, ist bei den meisten Klienten eine Illusion. Einmal ist festzustellen, dass die Entscheidungs- und Handlungsautonomie angesichts der bereits dargestellten beschränkten Ressourcen fraglich ist. Die Praxiserfahrungen zeigen, dass viele Menschen in der Sozialhilfe völlig unrealistische Vorstellungen über ihre eigenen Voraussetzungen und von den Einsatzmöglichkeiten in Wirtschaft und Gesellschaft haben. Es ist eine wesentliche Aufgabe der Beratung der Sozialhilfe, den Menschen zu helfen, ihre Situation realistisch einzustufen und bezüglich der Möglichkeiten einzuschätzen. Dass es dazu Rahmenbedingungen braucht, ist ebenfalls eine Erkenntnis der Praxiserfahrungen. Diese zeigen, dass Menschen aus der Sozialhilfe nicht einfach in den Arbeitsmarkt und in Massnahmen vermittelt werden können. Zwar zeigen alle Erfahrungen von Integrationsprogrammen, dass freiwillige Entscheidungen eine wesentliche Erfolgsvoraussetzung sind. Wer mit Überzeugung in ein Programm zur Integration in Arbeit eintritt, wird dieses auch durchhalten und die Erfolgchancen steigern. Die langjährigen Erfahrungen zeigen, dass ein Drittel von Klienten, welche in Integrationsprogramme vermittelt werden, eine Stelle im ersten Arbeitsmarkt finden. Von denen, welche einen Kurs ganz durchhalten, sind es sogar 50%. Aber dabei handelt es sich um eine Auslese von Klienten, welche eben motiviert ist, sich zu verändern¹¹.

Sozialhilfe als reines Helfen verstanden, geht an den Realitäten vorbei. Die Sozialhilfe muss auch fordern, denn damit werden Rahmenbedingungen gesetzt, welche auf die Motivation durchaus auch positive Wirkungen haben können. Mit einem gezielten Einsatz von Zwang können Ressourcen mobilisiert werden. Daher ist es auch wichtig, wenn die Sozialhilfe diejenigen Leistungen einfordert, welche erwiesenermassen von Menschen erbracht werden können. Das Vorgehen muss aber einem professionellen und sorgfältig strukturierten Verfahren folgen, was heisst: kaskadenmässiges Vorgehen mit der Einräumung von Gesprächsmöglichkeiten und unter Gewährung des rechtlichen Gehörs, sorgfältige Abklärung auch auf der medizinischen Seite, damit nicht an kranken Menschen Zwang ausgeübt wird, und schliesslich Offenheit für den Einstieg in andere Massnahmen.

Sozialhilfe als reines Helfen verstanden, geht an den Realitäten vorbei.

¹¹ Dass auch von den überaus motivierten Menschen nicht alle eine Arbeit finden, ist eine Tatsache, welche die Vertreter der ökonomischen Theorie zur Kenntnis nehmen sollten.

Die Systemlogik muss stimmen, auch wenn auf den ersten Blick eine Kausalität von System zu Verhalten noch nicht absehbar ist.

MECHANIK DER ÖKONOMISCHEN THEORIE: DAS ANREIZSYSTEM

Die Stadt Basel hat im Jahr 2003 ein Anreiz-System eingeführt, welches die eigene Erwerbsarbeit von Sozialhilfe-Klienten belohnt. Bis dahin wurden die Sozialhilfeleistungen um das erarbeitete Einkommen gekürzt: Wer überhaupt nicht arbeitete, hatte praktisch gleich viel verfügbares Geld wie diejenigen, welche aus eigener Kraft einen Teil zu ihrer Existenzsicherung beitrugen. Dieses stossende Ergebnis wurde derart korrigiert, dass ein Drittel des erzielten Einkommens als Freibetrag zum errechneten Sozialhilfebeitrag zugerechnet wurde. Im gleichen Schritt wurden auch die Sozialhilfeansätze für junge Erwachsene spürbar gekürzt: Bisher hatten sie die gleichen Beträge zur Verfügung wie Erwachsene, welche beispielsweise ein Leben lang arbeiteten und dann die Stelle verloren, angesteuert wurden und nun von der Sozialhilfe abhängig waren. Zudem war das «Einkommen» aus der Sozialhilfe im Vergleich zu einem Lehrlingslohn erheblich besser. Diese Korrekturen riefen sofort die Kritiker der traditionellen sozialen Theorie auf den Plan, welche darin Schritte zum Abbau des Sozialstaates sehen wollten. Aus der Sicht der Betroffenen hat man von einem «Wegnehmen» gesprochen, aber aus der Sicht der Systemlogik musste in allen Diskussionen immer wieder unterstrichen werden: Das alte System ist nicht logisch, weil es zu wenig Motivation schafft, eigenes Einkommen zu generieren.

Eine wissenschaftliche Analyse hat ergeben, dass in der Zeit der Untersuchung, die gerade mit einer starken Zunahme der Arbeitslosigkeit einherging, die verfügbaren Einkommen und die Arbeitsleistungen der Sozialhilfebeziehenden zugenommen haben. In diesem Sinn war eine Wirkung festzustellen, nicht aber in der Menge der Sozialhilfebeziehenden, welche zu Arbeit kamen. Diese ernüchternde Feststellung kann aber nicht dazu führen, dass der Gedanke, dass eigene Leistung zu einem Mehrnutzen führen soll, zu verwerfen sei. Die Systemlogik muss stimmen, auch wenn auf den ersten Blick eine Kausalität von System zu Verhalten noch nicht absehbar ist. Beispielsweise ist es auch nicht erwiesen, dass tiefere Promille-Grenzen im Strassenverkehr zu einem anderen Trinkverhalten oder weniger Unfällen führen. Hingegen wird es allgemein als richtig anerkannt, dass schädigendes Verhalten vom System her verpönt werden muss. In diesem Sinne ist es auch richtig, wenn das Sozialhilfe-System die Initiative zu eigenem Erwerb und Veränderung der persönlichen Situation honoriert.

Mit den neuen Richtlinien 2005 wird das Tabu des bisher unantastbaren Grundbetrages mit einer Senkung gebrochen, und es wurden leistungsabhängige Zusatzbeträge eingeführt.

DIE ENTWICKLUNG DER SKOS-RICHTLINIEN

Dieses Anreiz-System (welches zum gleichen Zeitpunkt wie in Basel auch in Zürich eingeführt wurde) ist von der SKOS mit der Reform der Richtlinien von 2005 praktisch übernommen worden. Es wurden eine Senkung des Grundbetrages vorgenommen und im gleichen Schritt Zulagen eingeführt, welche Gegenleistungen honorieren sollen. Dass diese Reform nicht zuletzt auch durch politischen Druck zustande kam und längstens noch nicht von allen Akteuren in der Sozialhilfe mitgetragen und nachvollzogen ist, muss auch gesagt sein. Denn damit wurde – ohne dass man sich dessen wohl ganz bewusst war – ein Paradigmenwechsel eingeleitet, der noch nicht wirklich vollzogen ist: von der versorgenden Sozialhilfe weg zur aktivierenden Sozialhilfe. Ging es während Jahrzehnten in der alten Fürsorge darum, die Bedürftigen je nach Einzelfall mit den nötigen Ressourcen gerecht zu versorgen, hat die SKOS 1997 in einem ersten wichtigen Schritt eine Pauschalisierung eingeführt. Damit sollte der Grundbedarf mit einem für alle Bedürftigen gleichen Betrag gedeckt werden. Kernpunkt des Anliegens war, dass man auf keinen Fall Kategorisierungen von Klientengruppen wollte, weil eben der Grundbedarf für alle Menschen gleich sei. Mit den neuen Richtlinien 2005 wird das Tabu des bisher unantastbaren Grundbetrages mit einer Senkung gebrochen, und es wurden leistungsabhängige Zusatzbeträge eingeführt. Das kann als Sozialabbau interpretiert werden, aber es beinhaltet auch eine Pflicht des Gemeinwesens, Integrationsmöglichkeiten zu organisieren. Die verantwortlichen Sozialhilfestellen und Behörden wie auch die Fachverbände sind aufgerufen, diesbezüglich Kreativität zu entwickeln und Pilotprojekte zu realisieren. Die Politik muss dafür den nötigen Handlungsspielraum schaffen. Seitens der Wissenschaft wäre es sehr verdienstvoll, dafür Grundlagen zu liefern. Denn es stellt sich die Frage, ob die sozialwissenschaftlichen Fakultäten, mit den bisherigen Ansätzen des Beschreibens der Armut und des Forderns aus dem Rahmen ihrer traditionellen Theo-

Es ist sowohl im Einzelfall wie auch in der Strategie eine Balance zwischen ökonomischen und sozialen Erfordernissen anzustreben.

rien, zukunftssträngige Ansätze entwickeln können. Aber auch die wirtschaftswissenschaftlichen Abteilungen liefern derzeit zu wenig Impulse. Es gibt keine Disziplin ähnlich der Gesundheitsökonomie, welche die Makro- und Mikromechanismen des Sozialsystems untersucht und daraus Vorschläge ableitet. Es mangelt an interdisziplinären Ansätzen von Sozial- und Wirtschaftswissenschaftlern. Aus dieser Synergie könnten aber wertvolle neue Ansätze von Lösungsmöglichkeiten entstehen!

FAZIT: PROZESSORIENTIERUNG ANSTATT THEORIE

Die Gratwanderung in der Sozialhilfe-Praxis besteht darin, die für den betroffenen Menschen adäquate mögliche Eigenleistung zu eruieren, zur gemeinsamen Sache und Zielsetzung zu machen, sie einzufordern und durchzusetzen. Es ist angesichts der Vielfalt der Problemlagen und -situationen praktisch unmöglich, mit Rechtsnormen und «Patentrezepten» vorzugehen. Angesichts der Interessen, die auf dem Spiel stehen, müssen aber klare Verfahrensregeln und Standards im Sinne der Qualitätssicherung gewährleistet sein.

Die Beratung der Sozialhilfe muss von einem differenzierten Menschenbild und einer adäquaten Sicht auf die Realitäten ausgehen.

Es ist sowohl im Einzelfall wie auch in der Strategie eine Balance zwischen ökonomischen und sozialen Erfordernissen anzustreben. Die Praxiserfahrungen zeigen, dass die Sozialhilfe mit einem differenzierten Instrumentarium vorgehen muss. Die Basis bleibt nach wie vor die wirtschaftliche Grundversorgung mit Sicherstellung von Wohnung, gesundheitlichen Diensten und einem Grundbedarf für den Lebensunterhalt. Zusätzlich ist aber ein differenziertes Setting an Beratungs- und Integrationsmassnahmen nötig. Die Regelung der wirtschaftlichen Grundversorgung soll einer Systemlogik folgen, welche die Initiative zur Veränderung fördert. Die Unterstützungsansätze sollten unter diesem Gesichtspunkt tief angesetzt bleiben und mit noch differenzierteren Zulagen als heute ergänzt werden. Damit sollen diejenigen belohnt werden, welche eine ihnen zumutbare Leistung erbringen, sei dies durch Haushaltsführung, Kindererziehung, Arbeitsleistungen, Einsätzen für die Gemeinschaft, Mitwirkung in Abklärungen und Kursen zur besseren Qualifikation usw.

Die Beratung der Sozialhilfe muss von einem differenzierten Menschenbild und einer adäquaten Sicht auf die Realitäten ausgehen. Falsch sind Ansätze, welche von schematischen Menschenbildern ausgehen. Weder dürfen Sozialhilfebezügler als potenzielle Missbraucher noch als arme Opfer von struktureller Gewalt gesehen werden. Es muss in jedem einzelnen Fall eine genaue Analyse vorgenommen werden, welche auch eine intensive Standortbestimmung mit den Klienten selber umfasst. Im Einzelfall müssen auch einschneidende Massnahmen verfügt werden können, bis hin zur Leistungseinstellung bei totaler Verweigerungshaltung. Es ist auch nötig, dass weitgehende Kontrollen möglich sind. All diese Massnahmen müssen, wie mehrfach erwähnt, auf sorgfältigen Entscheidungsgrundlagen beruhen und ihrerseits einer Kontrolle durch Gerichte und übergeordnete Behörden standhalten.

So verbleibt zum Schluss die Feststellung, dass es leider in der Sozialhilfe keine Patentrezepte zur Lösung der Probleme gibt. So gern dies auch von verschiedenen Standpunkten aus gesehen würde.

AUSZUG AUS DEM VERWALTUNGS- BERICHT 2006

Anhang zum Jahrbuch

1 VORWORT DES PRÄSIDENTEN

Die Sozialhilfe gerät immer wieder in die Schlagzeilen der Medien, wobei der Fokus auf dem Thema Missbrauch liegt. Basel hat diesbezüglich unspektakulär, aber effizient gehandelt: Im Oktober 2005 wurden die bisherigen internen Kontrollmechanismen mit Kontrollen durch Hausbesuche ergänzt. Ein erster Zwischenbericht zeigt, dass von der Methodik und den Ergebnissen her eine lohnende Investition getätigt wurde. Basel hat den Beweis erbracht, dass derartige Kontrollen durchaus Sinn machen und auf eine Art und Weise durchgeführt werden, welche die Würde und Privatsphäre der Betroffenen wahrt. Zugleich sind aber auch die Dimensionen in die richtigen Verhältnisse gerückt worden. Während aus politischen Kreisen und Medien immer wieder suggeriert wird, dass das Missbrauchsthema weite Ausmasse annimmt, konnte gezeigt werden, dass wir uns hier im unteren Prozentbereich bewegen. Es wäre angebracht, wenn in diesen Kreisen die eigentlichen Ursachen der Armut mit gleichem Eifer unter die Lupe genommen würden. Alle Erfahrungen und wissenschaftlichen Untersuchungen zeigen, dass in der Sozialhilfe sichtbar wird, was in Wirtschaft, Staat, Gesellschaft und Familie nicht funktioniert. Aus dieser Sicht ist es sehr zu begrüßen, dass der Regierungsrat ein umfassendes, auf nachhaltige Sicht angelegtes Programm zur Bekämpfung der Jugend Arbeitslosigkeit eingeleitet hat.

Die Fallentwicklung ist im Jahr 2006 besser verlaufen als in den Jahren zuvor: Obwohl im statistischen Mittel noch eine leichte Zunahme verzeichnet wird, ist doch in den monatlichen Zahlen eine deutliche Entspannung und eine Trendwende feststellbar. Leider bildet sich dies in der Kostenrechnung nicht ab: Der schon in den Vorjahren berichtete Rückgang der Einnahmen, namentlich aus Sozialversicherungen, setzt sich fort.

Nicht unerwartet hat der Kanton im Rahmen einer umfassenden Verwaltungsreform den Anspruch erhoben, dass die Sozialhilfe neu in die kantonale Verwaltung einzugliedern sei. Dieser Schritt ist aus der Sicht der Bürgergemeinde sehr zu bedauern. Die Sozialhilfe hat gezeigt, dass sie mit hoher Selbstverantwortung und mit einem autonomen Modell grosse betriebliche Leistungen erbringen kann. Sollte tatsächlich eine Integration in die Zentralverwaltung durchgesetzt werden, müsste auf jeden Fall diese Dynamik gewahrt werden.

Die Sozialhilfe entwickelt sich nicht nur in den harten Faktoren der Unternehmenssteuerung wie Controlling, Qualitätsmanagement, Planung, Zielorientierung usw. Auch in der Entwicklung der Unternehmenskultur hat die Geschäftsleitung ein klares Bekenntnis abgegeben, dass sie den Anforderungen entsprechen will. Sie hat selber die Initiative ergriffen: Es wurde eine Mitarbeiterbefragung durchgeführt und ein Prozess zur Kulturentwicklung eingeleitet. Der Präsident des Verwaltungsrates hat sich auch persönlich engagiert und konnte feststellen, dass Konflikte weitgehend beigelegt wurden. In diesem Sinne geht ein aufrichtiges Dankeschön an Personal, Kader und Geschäftsleitung: Macht weiter so!

Dr. Felix Eymann, Präsident des Verwaltungsrats, Bürgerrat

2 ÜBERBLICK

Im Jahr 2006 konnte eine deutliche Entlastung im Fallbestand festgestellt werden. Seit dem Höhepunkt im März 2006 von 6091 Zahlfällen ist ein stetiger Rückgang auf 5777 Fälle im Dezember 2006 festzustellen. Der Grund für diese Abnahme ist eindeutig im Unterstützungsgrund Arbeitslosigkeit zu verzeichnen. Bei den übrigen Unterstützungsgründen ist die Fallzahl praktisch konstant geblieben.

Diese Entwicklung geht leider nicht einher mit einer analogen Senkung der Netto-Kosten. Zwar hat sich der Bruttoaufwand – gemessen an den Kosten pro Fall – linear mit den Fallzahlen entwickelt. Der bereits seit mehreren Jahren festgestellte Einbruch bei den Einnahmen setzt sich jedoch fort.

Die Erträge, insbesondere aus Sozialversicherungen, sind im Vergleich zum Vorjahr wiederum markant gesunken. Sowohl bei den Arbeitslosengeldern wie auch bei den IV-Rückerstattungen konnte weniger als erwartet eingenommen werden. Aber auch die anrechenbaren Einkommen von Klienten aus ihrer Erwerbstätigkeit sind unter den Budgeterwartungen geblieben. Insgesamt wurden statt der zu erwartenden CHF 90 444 Mio. lediglich CHF 78 544 Mio. an Erträgen realisiert. Der Rückgang kann einerseits mit den bereits in den Vorjahren erwähnten Änderungen in den Rechtsgrundlagen und der Praxis der Sozialversicherungen erklärt werden. Dieses Phänomen der Verlagerung von Kosten der Existenzsicherung von den Bundessozialversicherungen auf die kantonale und kommunale Sozialhilfe ist zu einem grossen Teil Ausdruck der Sparbemühungen des Bundes. Bemerkenswert ist dagegen, dass trotz der relativen und absoluten Rückläufigkeit der Erträge aus Sozialversicherungen die Einnahmen aus den Ergänzungsleistungen steigen, was sowohl auf die niederen Rentenleistungen als auch auf die intensivere Bewirtschaftung der Dossiers zurückzuführen ist. Diese wiederum ist Ausdruck des Personalbestandes, der im Berichtsjahr – bezüglich des Basisverfahrens der wirtschaftlichen Hilfe – den Sollbestand erreicht hat.

Im Berichtsjahr konnte eine Reihe von wichtigen Projekten für die Zukunft der Sozialhilfe als Institution des aktivierenden Sozialstaates gestartet werden: Für junge Erwachsene konnte ein Teillohn- und ein Gegenleistungsmodell realisiert werden. Zur Förderung der sozialen Integration wurde das Projekt Stadthelfer gestartet. Die Beratung für junge Erwachsene konnte ansatzweise verbessert werden, ein wichtiger Ausbauschritt steht für 2007 bevor. Die interne Fallkontrolle und die Missbrauchsbekämpfung durch Hausbesuche sind mittlerweile integrierter Bestandteil der Fallführung. Die Case-Management-Beratung wurde extern evaluiert und zur Weiterführung empfohlen. Ein Audit über den ganzen Betrieb der Sozialhilfe hat die Aufrechterhaltung des Zertifikates nach ISO 9001 bescheinigt.

Im Bereich Asyl konnte der soziale Friede um die Asyl-Liegenschaften gewahrt werden. Die Rückkehrberatung wurde intensiviert. Die Erfahrungen zeigen, dass sich eine professionelle Sozialberatung – anstelle rein funktionaler Betreuung – bei Asylsuchenden lohnt. Insbesondere die stationäre Betreuung Minderjähriger ist unerlässlich. Für die kommenden Rechtsänderungen auf Bundesebene sollen im Jahr 2007 die Grundlagen erarbeitet werden. Der Personalbestand und die räumlichen Infrastrukturen im Asylbereich wurden aufgrund der geringeren Auslastung wesentlich reduziert.

3 SOZIALHILFE

Intake

Die Ablösungen innerhalb der ersten vier Monate einer Unterstützung konnten auf den bisher höchsten Wert seit Einführung des Intake-Verfahrens gesteigert werden. Bei 6255 Erstkontakten (Vorjahr: 6740) am Empfang des Intake konnten in 45 % der Fälle durch Information und ohne finanzielle Unterstützung Ergebnisse erzielt werden. Von den verbleibenden 3427 (3739) Gesuchstellenden konnten durch Fachberatung weitere 1056 Menschen (1114) selbstständige Lösungen finden. Von den 2371 Aufnahmen in finanzielle Unterstützung (2625) konnten sich durch die Sozialberatung 51 % (45 %) der aufgenommenen Klientinnen und Klienten innerhalb der Intakephase von vier Monaten wieder von der Sozialhilfe lösen.

Im Ergebnis konnte die bisher niedrigste je erreichte Überweisungsquote des Intake an die Abteilung Integration erreicht werden: Von den total 6255 Gesuchstellenden am Empfang mussten lediglich 1189 oder 19 % (1454, 22 %) der Abteilung Integration zugewiesen werden. Somit wurden von den in finanzielle Unterstützung Aufgenommenen nur 34,7 % (38,89 %) der Abteilung Integration überwiesen. Dieses positive Resultat wurde begünstigt durch die verbesserten Bedingungen des Arbeitsmarktes und der dadurch reduzierten Nachfrage um Unterstützung. Neben der Beratungsarbeit hat auch eine konsequente Abklärung subsidiärer Finanzierungsmöglichkeiten dazu beigetragen.

Integration

Die Ablösequote der Abteilung Integration konnte markant gesteigert werden. Vor allem im zweiten Semester 2006 konnten 25 % mehr Fälle abgelöst werden, als in der Zielvorgabe von 2 % (der Fälle in der Abteilung Integration) angestrebt. Die durchschnittliche Ablösequote erhöhte sich für das ganze Jahr auf 2,26 %, im zweiten Halbjahr sogar auf 2,53 %.

Dies hat verschiedene mögliche Ursachen. Zum einen konnte die Fallbelastung der Mitarbeitenden bis Ende 2006 auf 120 Fälle pro 100 Stellenprozente reduziert werden. Die Mitarbeitenden haben nun die Möglichkeit, mehr Zeit pro Dossier aufzuwenden, was zu vermehrten Interventionen führt. Regelmässigere und vor allem kürzere Vorspracheintervalle können gewährleistet werden. Diese Senkung der Fallbelastung pro Mitarbeitende war eine wichtige Zielsetzung im Jahre 2006, die Ende Jahr erreicht werden konnte.

Im Weiteren konnten zusätzliche Spezialverfahren eingeführt oder vertieft werden, wie zum Beispiel Aufträge an die Leistungsabklärung zur Missbrauchsbekämpfung, vertiefte Dossierprüfungen, Ausbau der Case-Management-Beratungen sowie erweiterte Abklärungen der Ansprüche auf subsidiäre Leistungen durch einen Sozialversicherungsfachmann. So wurden zum Beispiel im Verlaufe des Jahres 2006 865 Dossiers aufgrund einer vorliegenden Verfügung der Invalidenversicherung geprüft. Im Case-Management-Verfahren wurden total 372 Fälle beendet, davon 261 im Rahmen des Clearing und 111 im Rahmen des weiteren Beratungsprozesses. In laufender Bearbeitung befinden sich monatlich jeweils gegen 100 Fälle im Clearing und weitere 100 Fälle im anschliessenden Beratungsprozess. Eine externe Evaluation hat dem Verfahren Wirksamkeit bescheinigt, weshalb der Verwaltungsrat einer Fortsetzung zustimmte.

Integration in Arbeit

Begünstigt durch die Konjunktur, aber auch dank Organisation und Einsatz der Mitarbeitenden konnten die Ergebnisse wesentlich verbessert werden. Vom Intake erfolgten 703 Überweisungen, dies sind 30 % der Intake-Aufnahmen (2005: 835 Überweisungen, 32 %). Bei den Abklärungen wurden ab Mitte Jahr die verfügbaren personellen Ressourcen innerhalb der Fachstelle für Arbeit voll wirksam. Es erfolgten total 1626 Überweisungen aus den beiden Abteilungen Intake und Integration, total mit Fällen aus dem Vorjahr konnten 1740 Abklärungen durchgeführt und die Warteliste reduziert werden. In Massnahmen konnten 906 (857) Personen vermittelt werden. Bei den Ablösungen ist die konstante leichte Verbesserung als deutlicher Erfolg zu sehen. 421 zugewiesene Personen konnten ganz oder teilweise abgelöst werden (282). Mehrheitlich handelt es sich um Teilablösungen, begründet auf die erreichbaren Angebote des Arbeitsmarktes (temporäre, saisonale Angebote). Total konnten aus der Sozialhilfe 615 (505) Personen in Arbeit abgelöst werden. Im Rahmen der Strategie zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit konnten mit dem Gegenleistungs- und dem Teillohnmodell zwei neue Instrumente geschaffen werden. Für Menschen ohne Aussicht auf Integration in den Arbeitsmarkt wurde das Projekt Stadthelfer (Programm für soziale Integration) gestartet.

4 ASYL

Intake Asyl

Im Betrieb des Intake Asyl an der Dornacherstrasse mit kontrolliertem Zugang und mindestens 30 Plätzen hat sich bei 76 Neuaufnahmen im Jahr 2006 gezeigt, dass die Aufnahmestruktur zu klein ist. Bezüglich Förderung der Kompetenz zu selbstständigem Wohnen gehen wir davon aus, dass Asylsuchende Ressourcen und Fähigkeiten haben. Darum werden sie in Wohnungen mit eigener Küche und Bad untergebracht. Sie kochen sich ihr Essen, reinigen ihre Wäsche und werden dazu angehalten, die Wohnung in gutem und sauberem Zustand zu erhalten. Mit regelmässigen Kontrollen durch die SozialberaterInnen wird dies sichergestellt und wenn nötig mit Nachdruck verlangt. Durch diese Tätigkeiten und kleinere Arbeiten im Haus (gegen Bonus) werden die Leute schrittweise mit hiesigen Verhältnissen der Arbeit und des Lebens vertraut gemacht. Zur Gestaltung von Tagesstrukturen werden die Asylsuchenden in den ersten Tagen ihrer Anwesenheit für die Deutschkurse im Beschäftigungsprogramm angemeldet.

Es werden vier Deutschkurse mit verschiedenen Niveaus angeboten (Alphabetisierungskurs, Anfängerkurs, Aufbaukurs 1 und Aufbaukurs 2). Es werden Grundkenntnisse in der Landessprache, integrative und lebenspraktische Kompetenzen vermittelt, um ein Zurechtfinden im Alltag zu erleichtern. Praktisch alle Neueintretenden besuchten den Deutschkurs. Die Asylsuchenden werden in den ersten Tagen ihrer Anwesenheit beim internen Beschäftigungsprogramm und bei externen Arbeitsprogrammen angemeldet. 60 % der Neuankömmlinge konnten trotz Wartelisten beschäftigt werden.

Die personell erweiterte Rückkehrberatung konnte ihr Angebot auch für Personen ausserhalb des Asylbereichs in der Einwohnerversozialhilfe anbieten. Im Asylbereich konnten 21 Ausreisen genau wie im Vorjahr bewirkt werden, und eine steigende Tendenz ist im erweiterten Bereich mit 29 Ausreisen gegenüber 15 Ausreisen im Vorjahr festzustellen.

Integration Asyl

Alle Asyldossiers werden innerhalb von zwei Jahren auf Berechnungsfehler kontrolliert. Die Fehlerquote war im Jahr 2006 sehr niedrig, eine Doppelzahlung wurde korrigiert.

Zur Förderung und Erhaltung der Wohnkompetenz wurden zwei Einsatzplätze für Stadthelferinnen zur Verfügung gestellt, einer davon gezielt zur Verbesserung der Wohnkompetenz in den Liegenschaften Horburg. Das hohe Engagement, die Zusammenarbeit mit der Securitas und die Hausbesuche der SozialarbeiterInnen haben den Sauberkeitsstandard deutlich erhöht.

Bei der Betreuung von Vulnerablen (aufgrund von persönlichen Merkmalen wie Alter, Gesundheit, usw. besonders verletzte Personen) mussten Kosten gesenkt werden. So mussten bei der Abgabe der Liegenschaft Murbacherstrasse 37 innert weniger Wochen über 70 Personen, davon die Hälfte Vulnerable, gezügelt werden, was die Vertrauensbasis für die Zusammenarbeit erschwerte. Die neue räumliche Situation in der Dornacherstrasse 43 ist optimierbar: Für gezielte Gruppenangebote steht zu wenig Raum zur Verfügung. Ausserdem müssen durch die seit Mitte 2006 wieder steigenden Gesuchstellerzahlen regelmässig Wohnungen des Vulnerablen- für den Intakebereich zur Verfügung gestellt werden. Die inhaltliche Arbeit trägt Früchte, denn in schwierigsten Situationen wurden durch fundierte und kontinuierliche psychosoziale Betreuung deutlich kostenintensivere externe Platzierungen vermieden.

Die Ablösung durch Arbeit ist trotz besseren Wirtschaftsdaten schwieriger geworden: Die Anzahl der teilunterstützten Working Poor ist gleich wie 2005, die Anzahl der durch Arbeit vollständig von der Unterstützung abgelösten Einzelpersonen/Familien hat sich im Vergleich zum Vorjahr halbiert.

Für Tagesstruktur und Beschäftigung konnten kontinuierlich über 60 Personen in den internen und externen Beschäftigungsprogrammen (Stadtreinigung, Diakonissenhaus Riehen mit Küche, Wäscherei und Gärtnerei, Rehovot, Nähstübli, Renovationsprogramm, Portendienst) platziert werden. Zusammen mit der ständigen Motivation zum Schul- und Kursbesuch kann von einer verbesserten Zielerreichung gesprochen werden. Es wird grundsätzlich zielorientiert gearbeitet – in erster Linie der Situation und den Adressaten angepasst durch verbindliche, mündliche Absprachen.

Unterbringung Asyl

Die geforderten Mindeststrukturen für die Unterbringungen (nach Leistungsauftrag 100 Plätze) stehen zwar zur Verfügung, sind aber keine Garantie für eine Zielerreichung. Die Sparvorgaben im Bereich Unterbringung konnten eingehalten werden. Die Anpassung der Strukturen an die prognostizierten Übernachtungszahlen erwies sich jedoch als Bumerang, da die Prognosen überschritten wurden. Während die ursprünglichen 235 Plätze auf 169 heruntergefahren wurden, blieb die Zahl der unterstützten Personen praktisch gleich. Erschwerend hinzu kam noch eine aussergewöhnlich hohe Fluktuation. Dies hatte zur Folge, dass der reduzierte Wohnraum nicht ausreichte und zusammen mit dem Amt für Sozialbeiträge Lösungen mit Notwohnungen erreicht werden konnten. Für das Jahr 2007 muss der Wohnraum wieder aufgestockt werden. Der Wohnungsmarkt erweist sich derzeit jedoch so ungünstig wie noch nie zuvor. Proaktive Nachbarkontakte erwiesen sich als erfolgreich. Es gab im Berichtsjahr keine nennenswerten Reklamationen von Nachbarn der Asyl-Liegenschaften. Die Securitas tat ein Übriges zur Kontrolle der Situation.

5 SUBSIDIARITÄT

Versicherungen

Trotz allen Bemühungen hat die Rückerstattungsquote im vergangenen Jahr einen neuen Tiefstand erreicht. Die Erträge aus Sozialversicherungen sind von CHF 38,6 Mio. auf CHF 35,7 Mio., um 7,6 %, gesunken. Am ausgesprochensten ist der Rückgang bei den IV-Rückerstattungen. Im Jahr 2002 wurden pro Fall durchschnittlich noch CHF 5176.– IV-Rückerstattungen verzeichnet, im Jahr 2006 waren es noch CHF 1990.– Der Rückgang der Erträge aus der Arbeitslosenversicherung kann zweifach gedeutet werden: Erstens kann sie Ausdruck einer besseren Zusammenarbeit sein,

indem die Bevorschussungsfälle schneller gelöst werden. Andererseits zeigen die Klientenstatistiken aber auch, dass der Anteil der nicht versicherten Arbeitslosen in der Sozialhilfe stetig zunimmt, was Ausdruck der Erschwernisse zum Zugang zur Arbeitslosenversicherung auf gesetzlicher Ebene darstellt.

In der Abteilung Intake sichert das Team der Fachgruppe Subsidiarität (FGS) ergänzend die Klärung subsidiärer Ansprüche. Zur FGS gehören neben den spezialisierten Sozialberatern der Intake-Teams je nach Auftragslage eine bis zwei Juristinnen/Juristen, welche in den wöchentlichen Besprechungen gemeinsam die Intake-Fälle bearbeiten. Die FGS prüft laufende Intakefälle und kontrolliert vor Übergabe in die Abteilung Integration die Subsidiaritätsprüfung. In aussichtsreichen Einzelfällen verbleiben die Dossiers ausnahmsweise länger als vier Monate im Intake und werden durch die FGS-Sozialberater bis zur Klärung geführt. Bei 107 Aufnahmen in die FGS wurden 34 Dossiers aus dem Übergabeprüfungsverfahren Integration aufgenommen. Vergleichszahlen zum Vorjahr sind nicht repräsentativ, da die Sozialberatenden der FGS erst seit 2006 mit vollen Ressourcen tätig sein können. Aus dem Fallbestand der FGS konnten 92 Gesuchsteller durch die Beanspruchung subsidiärer Leistungen aus der Unterstützung ausscheiden. Weitgehend werden diese Ablösungen durch Leistungen der IV, EL und Krankentaggelder möglich. 16 Gesuchsstellende mussten mit Teillösungen der Abteilung Integration zugewiesen werden. Bei 13 Gesuchsstellenden waren keine subsidiären Ansprüche vorhanden. 66 Dossiers konnten von den Sozialberatenden gelöst werden. Für 29 Dossiers wurde die Intervention des Rechtsdienstes nötig und bei 12 Dossiers waren externe Anwälte tätig (teils bereits durch KlientInnen, teils durch uns einbezogen).

In der Abteilung Integration werden sämtliche IV-Vorbescheide und IV-Verfügungen durch die Spezialisten geprüft. Ist ein Entscheid der IV-Stelle nicht nachvollziehbar, wird eine Eingabe vorbereitet, teilweise durch den Rechtsdienst, teilweise durch externe AnwältInnen. Ebenso erfolgen sämtliche Abklärungen über bestehende Pensionskassenansprüche oder Freizügigkeitsguthaben durch die SpezialistInnen, teilweise in Zusammenarbeit mit dem Rechtsdienst.

Dank der engen Zusammenarbeit mit dem Amt für Sozialbeiträge ASB (Mitarbeitende des ASB nahmen die EL-Anmeldungen in der Sozialhilfe vor und hatten die gesamten Unterlagen zur Verfügung), konnte der Ablauf beschleunigt und die Ansprüche rechtzeitig geltend gemacht werden. Die Erträge aus EL nahmen im 2006 zu.

Alimente

Die Einnahmen sind im Vergleich zum Vorjahr um CHF 0,410 Mio. zurückgegangen. Die Zahlungsrückstände in Schuldanererkennungen sind dagegen um CHF 0,958 Mio. und die in Verlustscheinen um CHF 1,955 Mio. gestiegen. Bis auf drei Fälle sind sämtliche Inkassoaufträge im Team Alimenteninkasso eingegangen. Von diesen drei Fällen war in zwei Fällen die Vaterschaft noch nicht anerkannt und somit auch noch kein Unterhaltsvertrag vorhanden. In einem Fall war die Trennungsvorfügung noch ausstehend. Dies bedeutet, dass in den andern Abteilungen die Alimenteninkasso-Fälle richtig bearbeitet werden bzw. der Inkassoauftrag erfolgt.

Von den neuen Inkassofällen wurden in 96,5 % die Alimentenpflichtigen innerhalb von drei Monaten informiert. In 1,4 % der Fälle waren noch verschiedene Abklärungen notwendig, bis der Alimentenpflichtige angeschrieben werden konnte. Bei den restlichen 2,1 % konnten die Pflichtigen nicht informiert werden, da sie unbekanntem Aufenthaltsort sind.

Alimentenpflichtige, die nicht zahlten, wurden durchschnittlich in 65,3 % der Fälle innerhalb von zwei Monaten gemahnt. In durchschnittlich 48,8 % der nicht Zahlenden wurde ein zweites Mal gemahnt und durchschnittlich 50,1 % der Pflichtigen, die trotz Mahnung nicht zahlten, wurden betrieben.

Rückforderungen

Bei den *Rückforderungen* haben die Verfügungen infolge zu Unrecht bezogener Leistungen stark zugenommen: von 66 im Jahre 2005 auf 123 im Jahre 2006. Die Gesamtsumme der Rückforderungen beträgt CHF 1 426 000.- (Vorjahr CHF 957 000.-). Dieser Anstieg kann nur mit einer erhöhten Aufmerksamkeit der Fallführenden erklärt werden, die dank einer tieferen Fallbelastung in der Lage sind, allfälligen Unregelmässigkeiten nachzugehen und die Leistungsberechtigung zu überprüfen.

Trotz des Rückganges aus Sozialversicherungsbeiträgen sind die IV/EL-Abrechnungen in der Anzahl stabil. Es wurden 388 Abrechnungen erstellt. Gleichzeitig sind aber die Erträge aus Nachzahlungen der IV weiter zurückgegangen. Diese gegenläufige Entwicklung kann nur durch die vermehrte Zusprechung von Teilrenten erklärt werden. In 42 Fällen ergab die Abrechnung einen Saldo zugunsten der SHB, insgesamt wurden CHF 308 127.– zurückgefordert. Diese Einnahmen liegen um CHF 298 000.– über den budgetierten Einnahmen.

Markant angestiegen ist die Zahl der Inkassofälle. Per Ende 2006 wurden 864 Fälle geführt (Vorjahr: 753).

In der *Verwandtenunterstützung* konnte dank der Besetzung einer vakanten Stelle und einer zusätzlichen befristeten Stelle der Abbau der Pendenzen in Angriff genommen werden. Die Zahl der Detailüberprüfungen konnte mit 145 (Vorjahr 109) erhöht werden. Sämtliche Fälle aus den Jahren 2003 und 2004 sind nun bearbeitet.

Die Fallbearbeitung wurde gleichzeitig intensiviert. Die Sachbearbeitung ist komplexer und führte zu intensiveren Vorabklärungen, ob bei den Klienten sämtliche Drittleistungen geltend gemacht worden sind und für die betreffenden Klienten und Klientinnen eine klare Fallstrategie besteht.

Die Durchsetzung von Ansprüchen wird konsequent durchgeführt, auch wenn die Zusammenarbeit mit den Verwandten teilweise schwierig ist (mehr Fälle, in denen Anwälte eingeschaltet werden). Das Klageverfahren wird anhängig gemacht, wenn die Leistungspflicht CHF 2000.– übersteigt.

Die Zahl der Pflichtigerklärungen hat sich im Vergleich zum Vorjahr (19) mit 65 stark erhöht. Die Einnahmen liegen auch hier mit CHF 17 000.– leicht über dem Budget 2006.

6 RECHNUNG SOZIALHILFE

Erfolgsrechnung Sozialhilfe
(ohne Asyl)
CHF

	Rechnung 2006	Budget 2006	Rechnung 2005	Abweichung Rechnung 06 zu Budget 06	
Unterstützungsrechnung					
Aufwand					
Unterstützungen	191 916 964	197 835 000 ¹	194 395 922	-5 918 036	-3,0 %
Alimente nicht bevorschusst	1 131 075	1 100 000	1 166 208	31 075	2,8 %
Rückzahlungen an Heimat/Bund	2 304 494	4 500 000	3 763 457	-2 195 506	-48,8 %
Alimentenbevorschussung	3 757 811	3 900 000	3 963 524	-142 189	-3,6 %
Nothilfe NEE	73 210	50 000	177 585	23 210	-46,4 %
Total Aufwand	199 183 554	207 385 000	203 466 696	-8 201 446	-4,0 %
Ertrag					
Sozialversicherungen	-35 674 942	-36 763 000	-38 627 401	1 088 058	-0,3 %
Rückerstattungen i.e.S.	-5 646 797	-6 416 000	-5 316 235	769 203	-12,0 %
Vergütungen von Heimat/Bund	-7 697 988 ²	-12 445 000	-11 933 696	4 747 012	-38,1 %
Rückvergütungen Drogentherapie	-5 876 473	-6 000 000 ¹	0	123 527	-2,1 %
Anrechenbares Einkommen	-16 219 175	-20 500 000	-18 567 714	4 280 825	-20,9 %
Alimentenertrag	-4 748 817	-5 300 000	-4 974 048	551 183	-10,4 %
Alimentenbevorschussung	-1 574 483	-1 900 000	-1 759 240	325 517	-17,1 %
Nothilfe NEE Vergütung Bund	-60 645	-50 000	-2 464	-10 645	21,3 %
Diverse Unterstützungserträge	-1 044 323	-1 070 000	-1 078 603	-25 677	-2,4 %
Total Ertrag	-78 543 643	-90 444 000	-82 259 401	11 900 357	-13,2 %
Nettounterstützung	120 639 911	116 941 000	121 207 295	3 698 911	3,2 %
Verwaltungsrechnung					
Personalaufwand	18 414 333	17 726 000	15 551 719	688 333	3,9 %
Sachaufwand	3 842 750	4 030 000	4 084 648	-187 250	-4,6 %
Verwaltungsertrag	-384 409	-90 000	-204 111	-294 409	327 %
Verwaltungsaufwand	21 872 674	21 666 000	19 432 256	206 674	1,0 %
Liegenschaftsrechnung					
Liegenschaftsaufwand	54 401	55 000	89 610	-599	-1,1 %
Liegenschaftsertrag	-265 156	-255 000	-258 286	-10 156	4,0 %
Liegenschaftserfolg	-210 755	-200 000	-168 676	-10 755	5,4 %
Aufwandüberschuss	142 301 830	138 407 000	140 470 875	3 894 830	2,8 %
Zusammenfassung der Aufwände und Erträge					
Aufwand Total	221 495 038	229 196 000	223 192 673	-7 700 962	-3,4 %
Ertrag Total	-79 193 208	-90 789 000	-82 721 798	11 595 792	-12,8 %

1 Die erstmaligen Drogentherapie-Vergütungen des GD sind brutto dargestellt.

Im Budget wurden sie bisher netto ausgewiesen (als Reduktion der situationsbedingten Leistungen).

2 Inklusiv CHF 514 019.- Debitorenkorrekturen aus Heimatbereinigung und Rückstellungen

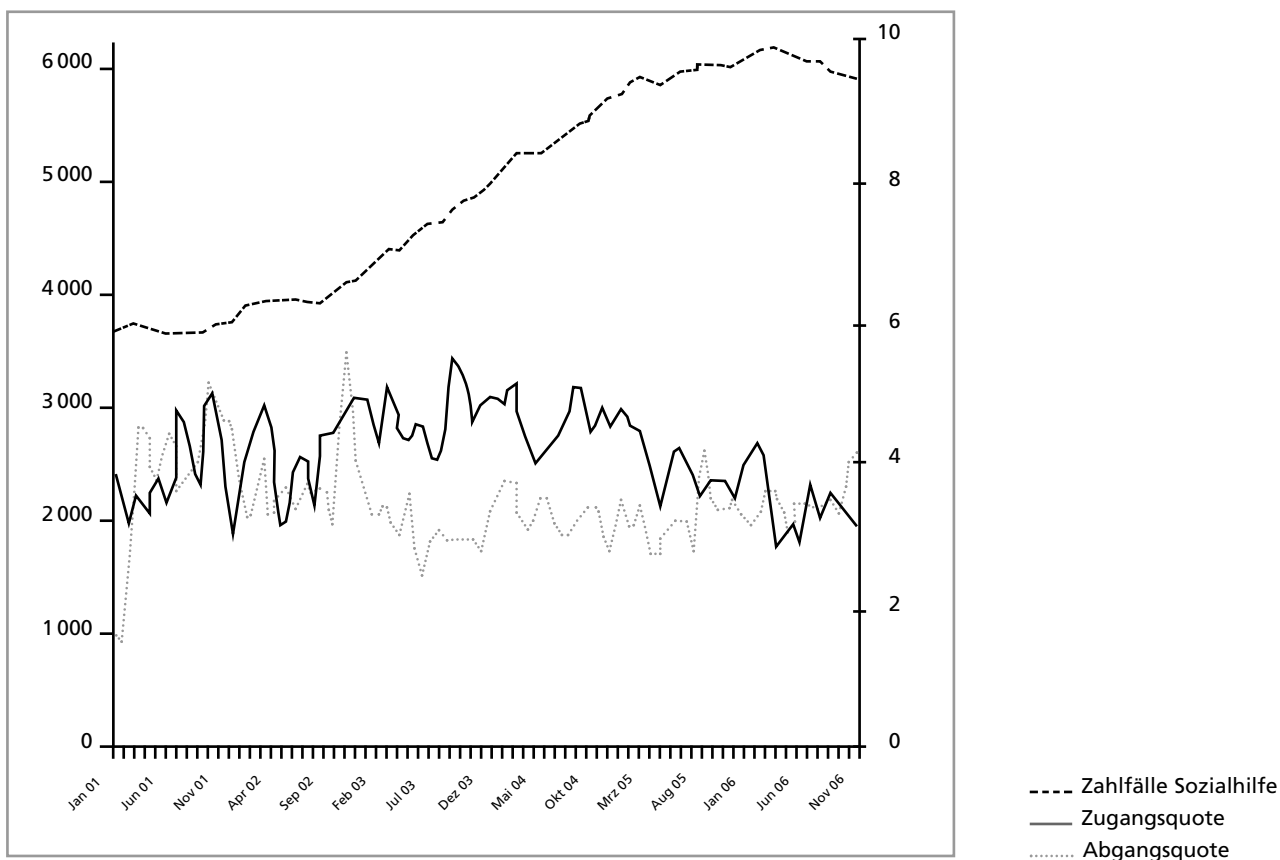
CHF 98 520.- für Debitorenforderungen Heimat (Delkredere).

7 RECHNUNG ASYL

Betriebsrechnung Asyl CHF	Rechnung 2006	Budget 2006	Rechnung 2005	Abweichung Rechnung 06 zu Budget 06	
Personalkosten	2 151 099	2 176 618	2 389 952	-25 519	-1,2 %
Betriebsaufwand	697 467	630 000	780 864	67 467	10,7 %
Wohnkosten	1 737 280	1 743 382	2 066 264	-6 102	-0,3 %
Sozialhilfeleistungen	1 770 347	1 365 000	1 691 044	405 347	29,7 %
Beschäftigungsprogramm	157 378	140 000	165 973	17 378	12,4 %
Gesundheitskosten	1 682 662	1 495 000	1 804 574	187 662	12,6 %
Aufwandüberschuss	8 196 233	7 550 000	8 898 671	646 233	8,6 %

8 STATISTIK

8.1 Entwicklung der Fallzahlen ab Januar 2001



8.2 Unterstützungsgründe

Unterstützungsgrund (nur eine Nennung möglich)	Anzahl 2003	Anzahl 2004	Anzahl 2005	Anzahl 2006	in % 2003	in % 2004	in % 2005	in % 2006
Arbeitslosigkeit	2 602	3 524	4 130	4 241	39,5	46,8	48,1	49,2
Alleinerziehende	888	957	958	926	13,5	12,7	11,2	10,7
ungenügendes Einkommen	968	966	1 002	1 029	14,7	12,8	11,7	11,9
gesundheitliche Gründe	1 184	1 195	1 262	1 222	18,0	15,9	14,7	14,2
Drogen	363	349	328	305	5,5	4,6	3,8	3,5
Alkohol	83	77	72	55	1,3	1,0	0,8	0,6
ungenügende Rente	191	204	224	175	2,9	2,7	2,6	2,0
Alimentenfälle	1	0	0	1	0,0	0,0	0,0	0,0
Ausbildung	366	396	378	337	5,6	5,3	4,4	3,9
andere Gründe	224	242	229	333	3,4	3,2	2,7	3,9
Total der kumulierten Zahlfälle in einem Jahr	6 580	7 524	8 172	8 021	100,0	100,0	100,0	100,0

8.3 Austrittsgründe

Austrittsgrund (nur eine Nennung möglich)	Anzahl 2003	Anzahl 2004	Anzahl 2005	Anzahl 2006
in Arbeit	353	394	505	615
Arbeitslosengelder	252	268	255	257
IV-Taggeld/Renten/Ergänzungsleistungen/Beihilfe	247	237	291	281
Krankentaggelder	17	22	17	20
Wegzug aus dem Kanton	100	135	166	184
Rückkehr Heimatland	22	26	26	44
Höhere Eigenmittel	73	160	174	154
Hinschied	29	37	39	28
SUVA und andere Renten/Pensionen	6	13	12	16
AHV-Rente/Ergänzungsleistungen/Beihilfe	120	185	154	165
Direkte Verwandtenunterstützung	17	6	16	25
Stipendien/Ausbildungsbeiträge	13	22	35	55
Beschäftigungsprogramme	7	6	7	2
Stiftungen/andere Sozialdienste	9	8	16	12
Heirat	30	31	47	41
Strafvollzug/Untersuchungshaft/Massnahme	1	2	1	0
Anrechnung Haushaltsentschädigung	3	3	1	4
Landesverweis	8	4	9	14
Einstellungsverfügung Sozialhilfe	2	5	4	19
Erbschaft/Lotteriegewinn	6	6	6	10
Mietzinsbeiträge	1	0	1	2
keine Gründe bekannt/erkennbar	276	340	359	359
Summe	1 608	1 910	2 141	2 307

8.4 Klientenstatistik 2004 – 2006

(Anzahl Personen, die im Laufe des jeweiligen Jahres in Unterstützung waren)

Altersgruppe	bis 17			18 bis 25			26 bis 35			36 bis 50			51 bis 65			über 65		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Schweizer/-innen																		
Mädchen/Frauen	767	771	758	592	599	582	505	500	506	787	849	843	278	289	323	41	42	36
Knaben/Männer	870	872	853	508	571	534	599	610	584	875	900	909	455	492	526	45	22	18
Total Schweizer/-innen	1637	1643	1611	1100	1170	1116	1104	1110	1090	1662	1749	1752	733	781	849	86	64	54
Ausländer/-innen																		
Mädchen/Frauen	872	870	890	407	451	450	709	748	721	679	694	727	196	212	211	15	15	18
Knaben/Männer	973	965	1025	431	489	455	664	702	677	896	945	975	362	393	390	24	10	13
Total Ausländer/-innen	1845	1835	1915	838	940	905	1373	1450	1398	1575	1639	1702	558	605	601	39	25	31
Total Mädchen/Frauen	1639	1641	1648	999	1050	1032	1214	1248	1261	1466	1543	1570	474	501	534	56	57	54
Total Knaben/Männer	1843	1837	1878	939	1060	989	1263	1312	1227	1771	1845	1884	817	885	916	69	32	31
Gesamttotal	3482	3478	3526	1938	2110	2021	2477	2560	2488	3237	3388	3454	1291	1386	1450	125	89	85
Alle Altersgruppen																		
Total	2004	2005	2006															
Schweizer/-innen																		
Mädchen/Frauen	2970	3050	3048															
Knaben/Männer	3352	3467	3424															
Total Schweizer/-innen	6322	6517	6472															
Ausländer/-innen																		
Mädchen/Frauen	2878	2990	3017															
Knaben/Männer	3350	3504	3535															
Total Ausländer/-innen	6228	6494	6552															
Total Mädchen/Frauen	5848	6040	6065															
Total Knaben/Männer	6702	6971	6959															
Gesamttotal	12550	13011	13024															

8.5 Personalien

Verwaltungsrat

Dr. Felix Eymann	Präsident, Bürgerrat
Dr. Ralph Lewin	Vizepräsident, Regierungsrat, Vorsteher des Wirtschafts- und Sozialdepartements des Kantons Basel-Stadt
Patrick Hafner	Bürgerrat
Anita Joss	Erziehungsdepartement, Leiterin Ressort Dienste
Helen Schai	Bürgergemeinderätin
Rolf Schürmann	Amt für Sozialbeiträge, Leiter Abteilung Existenzsicherung

Sozialhilfe

Geschäftsleitung

Rolf Maegli	Vorsteher
Alfred Trechslin	Leiter Abteilung Intake und Grundlagen, Stellvertreter des Vorstehers
Birgitta Zimmermann	Leiterin Abteilung Asyl
Bernhard Stöcklin	Leiter Abteilung Betriebswirtschaftliche Dienste
Markus Spillmann	Leiter Abteilung Integration
Barbara Kunz	Leiterin Personaldienst
Elisabeth Braun	Leiterin Abteilung Rechtsdienst und Rückerstattung
Lea Schär-Sibler	Assistentin Vorsteher und QM-Koordinatorin

Kader

Abteilung Asyl

Hans-Rudolf Zurfluh	Leiter Bereich Intake
Thomas Mainx	Leiter Bereich Integration
Jens Jörn Jenrich	Teamleiter WUMA

Abteilung Betriebswirtschaftliche Dienste

Peter Grässlin	Leiter Bereich Informatik
Dieter Stark	Leiter Bereich Finanz- und Rechnungswesen
Michael Wemans	Teamleiter Zahlungsverkehr
Helmuth Schrader	Leiter Bereich Technische Dienste
Manuela Zbinden	Teamleiterin Administrative Dienste

Abteilung Intake und Grundlagen

Werner Giske	Teamleiter Intake 1
Thomas Möller	Teamleiter Intake 3
Doris Egloff	Teamleiterin Intake 5 Aufnahme
Andreas Bammatter	Teamleiter Fachstelle für Arbeit
Annette Elbert	Teamleiterin Case Management

Abteilung Integration

Felix Eisenring	Teamleiter 6
Anselmo Portale	Teamleiter 8
Ulrike Arni	Teamleiterin 10
Nicola Schmid	Teamleiter 12
Yvonne Adler	Teamleiterin 14
Monika Wirthner Altermatt	Teamleiterin 16
Christoph Huber	Teamleiter SpezialistInnen
Gerd Misenta	Teamleiter Back Office

Abteilung Rechtsdienst und Rückerstattung

Brigitta Weltner	Teamleiterin Alimenteninkasso
Guenevere Marx	Teamleiterin Rückerstattung/VU

