



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

12.5170.02

WSU/P125170
Basel, 5. September 2012

Regierungsratsbeschluss
vom 4. September 2012

Interpellation Nr. 54 Jürg Meyer betreffend bessere berufliche Chancen zur Selbständigkeit trotz Sozialhilfeabhängigkeit

(Eingereicht vor der Grossratssitzung vom 6. Juni 2012)

"In den Berufsbereichen, in denen ich meine Ausbildung und Erfahrung ausweisen kann, ist es fast zwingend, selbständig Erwerbender zu sein", schrieb ein Betroffener kürzlich in seinem Rekurschreiben gegen die Aufforderung der Sozialhilfe Basel, seine selbständige Tätigkeit kurzfristig preiszugeben, "Zudem gibt es in meiner Branche kaum Festanstellungen", erklärte er weiter. Es handelt sich um einen Mann, der im künstlerischen Bereich, zur Zeit allgemein mit knappen Perspektiven, tätig ist. Er verfügt über eine sehr gute Ausbildung. Für einige seiner Arbeiten erhielt er Auszeichnungen.

In Ziffer 12.3 der Unterstützungsrichtlinien des Kantons Basel-Stadt sind die Voraussetzungen umschrieben, nach denen bei Bedürftigkeit selbständige Tätigkeiten fortgeführt oder neu aufgenommen werden können. Die Betroffenen müssen einen Businessplan erstellen, Kurse für selbständig Erwerbende besuchen, sich zu genauer Buchführung verpflichten, eine Zielvereinbarung mit der Sozialhilfe unterzeichnen, in der monatlich fälligen Erklärung für selbständig Erwerbende die Ertragsverhältnisse belegen, sich in Abständen von 4 Monaten einer Standortbestimmung unterziehen. Die maximal mögliche Unterstützungsdauer beträgt 1 Jahr, sofern nicht durch besondere Umstände wie Alter oder Arbeitsmarkt die Anstellungschancen gering sind. Bereits anlässlich der Zielvereinbarung muss ein Stundenlohn von mindestens CHF 15 erreicht werden, anlässlich der ersten Standortbestimmung nach 4 Monaten von 90 Prozent des branchenüblichen Stundenlohns, mindestens CHF 17, anlässlich der zweiten Standortbestimmung nach 8 Monaten der branchenübliche Stundenlohn. Werden diese Zielvorgaben nicht erreicht, muss die Selbständigkeit innert kurzer Zeit aufgegeben werden.

Sowohl Betroffene, als auch Fachleute kritisieren die konkrete Praxis zu diesen Regelungen. Zu Recht werde ein relativ grosser Aufwand getrieben, um die betroffenen Menschen für ihre selbständige Tätigkeit in ihrer schwierigen Lebenslage zu qualifizieren, erklären sie. Dann aber würden zu schnell und zu leichthin die Sozialhilfeleistungen eingestellt, wenn die angestrebten Richtwerte nicht erreicht würden. Nicht berücksichtigt werde, dass selbständig Erwerbende oft Vorleistungen erbringen müssten, ehe sie später Erträge erwarten könnten. Übersetzt sei die Befürchtung, mit der Sozialhilfe den Markt zu verzerren. Mit dem erzwungenen Abbruch der Selbständigkeit werde oft hoher kreativer Einsatz zerstört. Zu schematisch seien die Einkommensrichtwerte, nach denen die Entscheide gefällt würden. In vermehrtem Masse müssten die menschlichen Potentiale der Betroffenen wahrgenommen und gefördert werden.

Im Sinne dieser Überlegungen stelle ich folgende Fragen:

1. Auf welchen Grundlagen werden branchenübliche Stundenlöhne berechnet? Welche Richtwerte bestehen für einzelne Branchen? Welches sind die Mindestwerte, welches die Höchstwerte? Wie wird auf branchenspezifische Verhältnisse eingegangen?
2. Wie können Anlaufzeiten oder Neuorientierungen bei den selbständigen Tätigkeiten berücksichtigt werden? Wie kann der Realität der schwankenden Auftragsbestände Rechnung getragen werden? Müssen nicht Gewinne und Verluste über mehrere Monate hinweg verrechnet werden können?
3. Ist der Zeitraum von höchstens einem Jahr Unterstützung für selbständig Erwerbende wirklich realistisch? Sollte nicht der zeitliche Spielraum erweitert werden?
4. Wie können Initiative und Bereitschaft für Verantwortung von selbständig Erwerbenden im Rahmen der Sozialhilfe unterstützt und gefördert werden?
5. Wie sieht die Arbeitssuche besonders für Sozialhilfebeziehende aus, wenn im gesamten Arbeitsmarkt für Arbeitssuchende nicht genügend Stellen vorhanden sind? Kann da nicht auch der Wille zu Selbständigkeit neue Chancen bringen?
6. Werden bei der Verfügung zur Aufgabe der Selbständigkeit die möglichen Kosten der sozialen Integration und der Identifikation mitberücksichtigt? Wie sind die Chancen für seit längerer Zeit Selbständige, die Integration in die erzwungene Unselbständigkeit zu bewältigen?
7. Wie werden Alter, psychische und physische Gesundheit, berufliche Ausbildung, längere Abwesenheit vom Arbeitsleben berücksichtigt?
8. Welche Unterschiede zieht es nach sich, wenn selbständig Erwerbende wenigstens ein Teileinkommen erzielen und damit den Unterstützungsbedarf vermindern? Ist es wirklich sinnvoll, ihnen die Unterstützung abzusprechen?
9. Die längerdauernde Unterstützung selbständig Erwerbender führe zu einer Wettbewerbsverzerrung, lautet ein Einwand der Sozialhilfe. Ist dieser Einwand wirklich stichhaltig? Besteht nicht die Gefahr, dass derselbe Einwand auch gegen andere Massnahmen zur Förderung von Arbeitslosen, unter anderem auch gegen Einsatzprogramme, vorgebracht wird? Wie lässt sich vermeiden, dass als Folge solcher Einwände menschliche Potentiale ungefordert bleiben?

Jürg Meyer"

Wir beantworten diese Interpellation wie folgt:

Einleitende Bemerkung

Mit seiner schriftlichen Beantwortung vom 31. März 2010 der Interpellation Nr. 10 Jürg Meyer betreffend Sackgassen zwischen Sozialhilfe und selbständiger Arbeit hat sich der Regierungsrat bereits eingehend zur sozialhilferechtlichen Regelung und Praxis im Umgang mit Selbständigerwerbenden im Kanton Basel-Stadt geäussert. Wir erlauben uns daher, nachfolgende Erwägungen eher knapp zu halten.

Die Fragen und Antworten im Einzelnen

Frage 1: Auf welchen Grundlagen werden branchenübliche Stundenlöhne berechnet? Welche Richtwerte bestehen für einzelne Branchen? Welches sind die Mindestwerte, welches die Höchstwerte? Wie wird auf branchenspezifische Verhältnisse eingegangen?

Grundlage bildet die Übersicht "Orts- und berufsübliche Mindestlöhne" des Amtes für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Aargau, Ausgabe 2007. Basel-Stadt verfügt über keine entsprechende Lohnstatistik, und bei der vorgenannten Übersicht handelt es sich um eine kompakte und umfassende Lohnstatistik: So werden u.a. die Branche und Tätigkeit, das Alter der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, deren Berufserfahrung, der Mindestlohn pro Stunde und pro Monat sowie branchenübliche Arbeitszeit und GAV berücksichtigt. Die vom Arbeitsintegrationszentrum (welches zum Amt für Wirtschaft und Arbeit gehört, mit welchem die Sozialhilfe eine Leistungsvereinbarung zur beruflichen Integration von Sozialhilfebezügern- und Bezügerinnen hat) in der Zielvereinbarung festgehaltenen Löhne orientieren sich an den Mindestlöhnen der betreffenden Tätigkeit, tendenziell wird jeweils der tiefere Wert berücksichtigt.

Frage 2: Wie können Anlaufzeiten oder Neuorientierungen bei den selbständigen Tätigkeiten berücksichtigt werden? Wie kann der Realität der schwankenden Auftragsbestände Rechnung getragen werden? Müssen nicht Gewinne und Verluste über mehrere Monate hinweg verrechnet werden können?

Bei Start Up's besteht praxisgemäss eine einjährige Vorlaufzeit, d.h. auch wenn die Erklärung für Selbständigerwerbende (ESE) von Beginn weg ausgefüllt werden muss, bleibt der Stundenlohn als Zielgrösse während dieser Zeit irrelevant. Ferner besteht die Möglichkeit, in begründeten Härtefällen für eine kurze Zeitspanne eine entsprechende Ausnahmeregelung über die zuständige Einzelfallkommission (EFKOS) zu erwirken.

Auftragsschwankungen werden durch die Unterstützungsleistungen der Sozialhilfe ausgeglichen, indem diese bei geringeren Einnahmen höher ausfallen und umgekehrt. Verluste werden aufgrund der monatlichen Unterstützungsperiode und des grundsätzlichen sozialhilfrechtlichen Verbots der Schuldentilgung nicht ausgeglichen, was sich bezüglich des zu erreichenden Stundenlohnes bzw. der Weiterführung der selbstständigen Tätigkeit auch zu Gunsten der unterstützten Person auswirkt. Gewinne des Vormonats können bei der Berechnung, ob im aktuellen Monat der branchenübliche Stundenlohn erreicht wurde, nicht berücksichtigt werden, da es sich – wie bereits ausgeführt – um eine monatliche Sichtweise handelt und die Arbeitsstunden eines Monats deshalb auch mit dem Gewinn desselben Monats verglichen werden müssen. Die Berücksichtigung des Gewinns des Vormonats würde das Resultat verfälschen.

Frage 3: Ist der Zeitraum von höchstens einem Jahr Unterstützung für selbständig Erwerbende wirklich realistisch? Sollte nicht der zeitliche Spielraum erweitert werden?

Die Sozialhilfe darf nicht zu einer Art Bank mit unverzinslichen Darlehen werden, entsprechend sind ihre finanziellen Leistungen zeitlich zu limitieren. Die befristete Zeitdauer von einem Jahr ist bei bestehender selbständiger Erwerbstätigkeit durchaus realistisch und geht zudem über die Richtlinien über die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) abgebildete Praxis hinaus:

Diese sieht bei bestehender selbstständiger Erwerbstätigkeit lediglich eine Überbrückungshilfe von maximal sechs Monaten vor. Bei Start Up's, deren Unterstützung in den SKOS-Richtlinien nicht vorgesehen ist, wird hingegen wie erwähnt eine einjährige Vorlaufszeit gewährt. Schliesslich ist eine Weiterführung der selbstständigen Tätigkeit auch dann möglich, wenn aufgrund der Umstände (Alter, Arbeitsmarkt) wenig Aussicht besteht, eine Beschäftigung im Angestelltenverhältnis zu finden, wobei der branchenübliche Stundenlohn erreicht sein muss und keine Wettbewerbsverzerrung vorliegen darf.

Frage 4: Wie können Initiative und Bereitschaft für Verantwortung von selbständig Erwerbenden im Rahmen der Sozialhilfe unterstützt und gefördert werden?

Als allgemeines wirtschaftliches Anreizinstrument ist auch bei selbständig Erwerbenden der Einkommensfreibetrag vorgesehen, wonach auf Erwerbseinkommen ein Freibetrag von einem Drittel des Nettoeinkommens, maximal CHF 400 pro erwerbstätige Person gewährt wird. Im Übrigen werden die selbständig Erwerbenden weder bei bestehender selbstständiger Erwerbstätigkeit noch bei Start Up's in grösserem Rahmen von der Sozialhilfe oder vom Arbeitsintegrationszentrum aktiv unterstützt. Es gilt der Grundsatz, dass wer selbstständig tätig ist bzw. eine selbstständige Tätigkeit aufnehmen will, dies auch selbstständig machen können muss (z.B. Erstellung eines Businessplanes), und sich die nötige Hilfe selbst zu organisieren hat.

Frage 5: Wie sieht die Arbeitssuche besonders für Sozialhilfebeziehende aus, wenn im gesamten Arbeitsmarkt für Arbeitssuchende nicht genügend Stellen vorhanden sind? Kann da nicht auch der Wille zu Selbständigkeit neue Chancen bringen?

Es ist richtig, dass die Sozialhilfeabhängigkeit von vielen unterstützten Personen unter anderem wirtschaftlich-strukturelle Gründe hat, und die Sozialhilfe je nach Entwicklung des Arbeitsmarkts mit ihrer Integrations-Aufgabe an ihre Grenzen stösst. Es ist jedoch keine sinnvolle Motivationshandlung, Personen in Start Up's zu unterstützen, welche oft keinen Erfolg bringen und allenfalls sogar zu einer höheren Verschuldung führen. Die Sozialhilfe legt daher den Schwerpunkt auf die Förderung einer realistischeren unselbstständigen Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt, sodass die unterstützten Personen möglichst befähigt werden, ohne Sozialhilfe zu leben. Hierzu gehören auch die im Einzelfall notwendige Präventionsarbeit und Ursachenbekämpfung, insbesondere die Unterstützung von beruflichen und sozialen Integrationsmassnahmen.

Fragen 6 und 7: Werden bei der Verfügung zur Aufgabe der Selbständigkeit die möglichen Kosten der sozialen Integration und der Identifikation mitberücksichtigt? Wie sind die Chancen für seit längerer Zeit Selbständige, die Integration in die erzwungene Unselbständigkeit zu bewältigen? Wie werden Alter, psychische und physische Gesundheit, berufliche Ausbildung, längere Abwesenheit vom Arbeitsleben berücksichtigt?

Gemäss der Erfahrung der Sozialhilfe sind die Chancen zum Eintritt in den Arbeitsmarkt als unselbstständig erwerbende Person auch nach Abbruch einer längeren selbstständigen Erwerbstätigkeit durchaus intakt, zumal die betroffenen Personen aktiv einer erwerblichen Tätigkeit nachgegangen und somit mit dem Erwerbsleben vertraut sind.

Die vom Interpellanten genannten Umstände werden berücksichtigt. Dies zunächst dadurch, dass die selbstständige Tätigkeit wie erwähnt nach Unterstützung eines Jahres weitergeführt werden kann, wenn aufgrund der Umstände (Alter, Arbeitsmarkt) wenig Aussicht besteht, eine Beschäftigung im Angestelltenverhältnis zu finden, sofern der branchenübliche Stundenlohn erreicht wird und keine Wettbewerbsverzerrung eintritt. Zudem wendet die Sozialhilfe die Härtefallregelung der SKOS-Richtlinien an, wonach zur Verhinderung sozialer Desintegration eine selbstständige Tätigkeit bei Vorliegen bestimmter Kriterien von der zuständigen Einzelfallkommission der Sozialhilfe (EFKOS) ausnahmsweise bewilligt werden kann, wenn der erzielbare Ertrag mindestens den Betriebsaufwand deckt und keine Verschuldung eintritt. Ziel ist hier nicht die wirtschaftliche Unabhängigkeit, sondern die Erhaltung einer sinnvollen Tagesstruktur, selbst wenn der branchenübliche Stundenlohn nicht erreicht ist.

Frage 8: Welche Unterschiede zieht es nach sich, wenn selbständig Erwerbende wenigstens ein Teileinkommen erzielen und damit den Unterstützungsbedarf vermindern? Ist es wirklich sinnvoll, ihnen die Unterstützung abzusprechen?

Wird eine unlukrative selbstständige Tätigkeit als Haupterwerb ausgeübt, darf sie sowohl aus Gründen der Wettbewerbsverzerrung (s. dazu nachfolgende Frage) als auch aufgrund der sozialhilferechtlichen Selbsthilfe- und Minderungspflicht nicht fortgeführt werden, selbst wenn mitunter ein monatlicher Gewinn resultiert. Die unterstützten Personen haben keine Wahlfreiheit zwischen einem existenzsichernden und nicht existenzsichernden Haupterwerb.


Wird hingegen die berufliche Selbstständigkeit lediglich als Nebenerwerb ausgeübt (z.B. Tanzlehrerin, bis zu 30% auf ein Wochenpensum), und wird mit dem Nebenerwerb der übliche Stundenlohn erreicht, kann dieser weitergeführt werden, ohne dass eine Zielvereinbarung erstellt wird. Wird bei einem Nebenerwerb der übliche Stundenlohn nicht erreicht, wird der Fokus der arbeitsintegrativen Massnahmen erweitert, und der Hauptschwerpunkt liegt auf den arbeitsintegrativen und unterstützenden Massnahmen des Arbeitsintegrationszentrums oder allenfalls iJob (Sozialfirma). Für die Dauer einer vollzeitlichen Massnahme (Arbeitspensum 100%) kann die unterstützte Person den Nebenerwerb fortführen, sofern die üblichen Rahmenbedingungen eingehalten werden (Arbeitssuche usw.).

Frage 9: Die längerdauernde Unterstützung selbständig Erwerbender führe zu einer Wettbewerbsverzerrung, lautet ein Einwand der Sozialhilfe. Ist dieser Einwand wirklich stichhaltig? Besteht nicht die Gefahr, dass derselbe Einwand auch gegen andere Massnahmen zur Förderung von Arbeitslosen, unter anderem auch gegen Einsatzprogramme, vorgebracht wird? Wie lässt sich vermeiden, dass als Folge solcher Einwände menschliche Potentiale ungefördert bleiben?

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass eine blossе Existenzsicherung in einer Zivilgesellschaft, in welcher die Teilnahme am Arbeitsleben eine hohe Bedeutung hat, nur ein schlechter Ersatz für Arbeit sein kann. Auch deshalb werden den Sozialhilfebezügerinnen und -bezügern auch berufliche und soziale Integrations- und Förderungsprogramme angeboten.

Der Unterstützungsrahmen von Selbstständigerwerbenden ist aber nicht wie dargestellt nur sozialhilferechtlich (Selbsthilfe- und Minderungspflicht), sondern auch ordnungspolitisch zum vorneherein eng gesteckt und nur insoweit zulässig, als der freie Wettbewerb nicht verzerrt wird. Mit anderen Worten: Der Zweck der Sozialhilfe liegt weder in der allgemeinen Gestaltung von Lebensbedingungen noch in der Stützung von defizitären Betrieben, was auch höchstrichterlich bestätigt wird (s. Urteil des Bundesgerichts 2P.254/1999 vom 08.11.1999, Erw. 2d, u.a. in: ZeSo 2/2000, S. 31; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-7016/2008 vom 23.03.2010, Erw. 7). Das Verbot der Wettbewerbsverzerrung soll verhindern, dass die Sozialhilfe Subventionspolitik für unrentable Unternehmen betreibt und diese jedenfalls auf längere Sicht unzulässige Vorteile (staatliche Finanzierung des Lebensunterhalts, Räumlichkeiten usw.) gegenüber nicht subventionierten Unternehmen erhalten.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin