



An den Grossen Rat

17.5176.02

WSU/ P175176:

Basel, 31. Mai 2017

Regierungsratsbeschluss vom 30. Mai 2017

## Interpellation Nr. 53 von Jürg Meyer betreffend „die Verkürzung der Integrationszulagen in der Sozialhilfe“

(Eingereicht vor der Grossratssitzung vom 10. Mai 2017)

Die Unterstützungsrichtlinien für die Sozialhilfe liegen in der Zuständigkeit der Kantone. Damit dennoch eine einheitliche Praxis möglich wird, erlässt die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) im Sinne von Empfehlungen Richtsätze. Diese bestehen aus Grundbeträgen für den laufenden Lebensbedarf, Vergütung von Nettomietzinsen bis zu Maximalwerten, Übernahme der Nebenkosten, höchstens 90 Prozent der kantonalen Durchschnittsprämien der obligatorischen Krankenversicherung, situationsbedingten Kosten, Ausbildungskosten, Integrationszulagen für im wesentlichen verdienstvolle Verhaltensweisen, Freibeträgen von einem Drittel des Erwerbseinkommens bis maximal 400 Franken pro Monat. Die relativ knapp bemessenen monatlichen Grundbeträge liegen auf 986 Franken für Haushalte mit 1 Person, 1'509 Franken mit 2 Personen, 1'834 Franken mit 3 Personen, 2'110 Franken mit 4 Personen, 2'386 Franken mit 5 Personen.

Die Empfehlungen der SKOS wurde in Teilen der schweizerischen Öffentlichkeit leider als zu grosszügig kritisiert. Die SKOS gab diesem Druck nach und erarbeitete in Zusammenarbeit mit der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren Veränderungen in einzelnen Punkten. Erfreulicherweise übernahm der Kanton Basel-Stadt die Kürzungen der Grundbeträge für Haushalte ab 6 Personen nicht. Diese bleiben auf monatlich 2'662 Franken für 6 Personen, 2'938 Franken für 7 Personen, zusätzlich 276 Franken für jede weitere Person.

Verschlechterungen gibt es jetzt im Kanton Basel-Stadt, voll wirksam ab 1. Januar 2017, bei den Integrationszulagen. Alleinerziehende erhalten jetzt Integrationszulagen von monatlich 200 Franken nur noch bis zum 1. Geburtstag des jüngsten Kindes, bei einem weiteren Kind unter 4 Jahren bis zu dessen 4. Geburtstag, bei einem zusätzlich noch nicht schulpflichtigen Kind bis zu dessen Schulpflicht. Bisher gab es diese Integrationszulage bis zum 3. Geburtstag des jüngsten Kindes, bei weiteren noch nicht schulpflichtigen Kindern bis zum Eintritt des jüngsten Kindes in die Primarschule.

Bis Ende 2015 sahen die SKOS-Richtsätze eine minimale Integrationszulage aus gesundheitlichen Gründen von monatlich 100 Franken vor. Diese erhielten vor allem Menschen, deren Lebensgestaltung und deren Chancen der Arbeitssuche aus gesundheitlichen Gründen stark eingeschränkt sind. Es geht dabei um zahlreiche Menschen, die über längere Zeit auf eine IV-Rente warten müssen oder die sich mit geringen realen Arbeitschancen etwas unterhalb der Schwelle der IV-Berechtigung befinden. Diese Integrationszulage aus gesundheitlichen Gründen wurde in den revidierten SKOS-Richtlinien gestrichen. Der Kanton Basel-Stadt gewährte sie für bisherige Beziehende noch für das Jahr 2016, beseitigte sie aber auf 1. Januar 2017 ebenfalls vollständig. Dies wird jetzt von Betroffenen als Härte wahrgenommen.

Im Hinblick auf diese Entwicklung möchte ich dem Regierungsrat folgende Fragen stellen:

1. Sollten nicht die Angebote der Integrationszulagen genutzt werden, um die Lebensperspektiven von sozialhilfebeziehenden Menschen und ihren Kindern zu verbessern?
2. Können wiederum verlängerte Integrationszulagen für alleinerziehende Eltern und ihre Kinder mithelfen, prekäre Lebensverhältnisse zu überwinden? Kann nicht auch die Verminderung des existentiellen Drucks mithelfen, die Zukunftschancen, vor allem auch der Kinder, zu verbessern?
3. Dauernd gesundheitlich beeinträchtigte, teilbehinderte Personen sind in Gefahr, das Vertrauen in ihre Zukunft zu verlieren. Sie können leicht zusätzlich von psychischen Erkrankungen betroffen werden, Können da Integrationszulagen nicht mithelfen, neue Zuversicht zu vermitteln?
4. Können dauernd gesundheitlich beeinträchtigte Menschen nicht in vermehrtem Masse in den Kreis der Stadthelferinnen und Stadthelfer mit Integrationszulagen einbezogen werden, damit auch sie die gebotene gemeinschaftsbezogene Leistung erbringen können?
5. Sollten nicht in diesem Sinne die Integrationszulagen für gesundheitlich beeinträchtigte Menschen unverändert wie früher beibehalten werden, die Bezugsdauer der Integrationszulagen für Alleinerziehende wieder verlängert werden? '
6. Wie viele Menschen bezogen bisher die nunmehr aufgehobenen Integrationszulagen aus gesundheitlichen Gründen?
7. Wie viele Menschen wurden von der Verkürzung der Integrationszulagen für Alleinerziehende betroffen?
8. Die Unterstützungsrichtlinien des Kantons Basel-Stadt für das Jahr 2017 weichen im Übrigen nur in geringem Masse von den Richtsätzen der Vorjahre ab. Mit welchen Änderungen muss in naher Zukunft im Hinblick auf die Auseinandersetzungen innerhalb der SKOS gerechnet werden?

Wir beantworten diese Interpellation wie folgt:

## **1. Einleitung**

Gemäss den ab 1. Januar 2017 wirksamen Unterstützungsrichtlinien des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt (URL) wurde die „Minimale Integrationszulage aus gesundheitlichen Gründen“ (MIZ) aufgehoben (Ziff. 12.2.2) und der Zeitraum der Ausrichtung der „Integrationszulage (IZU) für Alleinerziehende“ auf ein Jahr verkürzt (bis zum 1. Geburtstag des jüngsten Kindes, bzw. bis zum 4. Geburtstag eines weiteren Kindes).

Die beiden Zulagen gehören zu den 2005 eingeführten „Leistungen mit Anreizcharakter“, deren Ziel es war, Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger mit finanziellen Anreizen zu motivieren, sich für ihre berufliche und soziale Integration einzusetzen.

### **1.1 Evaluation der Leistungen mit Anreizcharakter**

Das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) untersuchte Anfang 2015 im Auftrag der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) Vollzug und Wirkung der Anreizangebote. Die gesamtschweizerische Analyse zeigt, dass IZU und MIZ mehrheitlich nur zurückhaltend genutzt werden. Die Bezugsquoten von IZU und MIZ fallen in vielen Sozialdiensten vergleichsweise tief aus. Es wurden zudem grosse Unterschiede in der Handhabung der komplexen Vergabekriterien festgestellt.

Die Wirkung der Anzelelemente zu beurteilen erwies sich als schwierig. Die Wirkung eines finanziellen Anreizes lässt sich nicht von anderen Anreizen isolieren und ist zudem in hohem Mass abhängig von den Rahmenbedingungen, beispielsweise dem real vorhandenen Arbeitsangebot, den vorhandenen Integrationsprogrammen und den Ressourcen der Betroffenen.

Die **Integrationszulage (IZU)** entfaltet gemäss Expertengesprächen und Literaturanalyse eine individuelle Wirkung als zusätzliche Motivation zum Besuch von Integrationsprogrammen und Qualifikationsmassnahmen.

Für die **Minimale Integrationszulage (MIZ)** dagegen konnte kaum eine direkte Wirkung nachgewiesen werden. Die MIZ war ursprünglich auch nicht als eigentliches Anreizinstrument konzipiert worden, sondern als Ausgleich für Personen gedacht, die aus gesundheitlichen Gründen nicht in der Lage sind, eine besondere Integrationsleistung zu erbringen.

## 1.2 Revision: Vernehmlassung und Entscheide

Im Anschluss an die BASS-Evaluation führte die SKOS im Frühjahr 2015 im Hinblick auf ihre Richtlinien-Revision eine grosse Umfrage bei ihren Mitgliedern durch.

Die Integrationszulage IZU war mit 83% Zustimmung grundsätzlich nicht bestritten. Auch in Bezug auf deren Höhe bestand eine hohe Akzeptanz. Allerdings wünschte gut die Hälfte der Mitglieder eine engere Fassung der Voraussetzungen für die Ausrichtung der IZU, insbesondere eine Präzisierung der Anwendung für Alleinerziehende.

Vor allem Deutschschweizer Kantone und Städte wollten auf die Minimale Integrationszulage (MIZ) verzichten, wogegen die Romandie mehrheitlich daran festhalten wollte, aber eine engere Fassung dieser Leistung forderte. Die MIZ wurde hauptsächlich von Sozialdiensten positiv beurteilt, die sie als Sanktionsinstrument einsetzen.

Im September 2015 beschloss die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) gemeinsam mit Vertretungen der Gemeinden und Städte sowie der SKOS, die MIZ abzuschaffen.

Die IZU wurde dahingehend eingegrenzt, als dass sie neu nur noch Leistungen anerkennt, welche die Chancen auf eine erfolgreiche Integration erhöhen oder erhalten. Die IZU für Alleinerziehende entspricht diesem Kriterium nicht mehr. In den revidierten Richtlinien wird neu auch deutlicher hervorgehoben, dass (alleinerziehende) Mütter und Väter möglichst bald nach einer Geburt wieder Anschluss an den Arbeitsmarkt finden sollen. Erwartet wird eine Erwerbstätigkeit oder eine Teilnahme an einer Integrationsmassnahme, spätestens wenn das Kind das erste Lebensjahr vollendet hat.

## 1.3 Stärkung der SKOS-Richtlinien

Der Regierungsrat hält die SKOS-Richtlinien für ausserordentlich wichtig für die Sozialhilfe in der Schweiz. Einheitliche Richtlinien tragen zur Harmonisierung des Systems bei, dienen der Rechtsgleichheit und verhindern einen sozialpolitisch schädlichen Standortwettbewerb, der die Solidarität und den sozialen Frieden gefährden würde.

Nachdem die Richtlinien in den letzten Jahren zunehmend unter Druck geraten waren, hat die Einbindung der SODK in den Revisionsprozess den Richtlinien mehr Gewicht und Verbindlichkeit verliehen. Sie bilden weiterhin für den Kanton Basel-Stadt die Grundlage für die kantonalen Unterstützungsrichtlinien (URL).

## 2. Zu den einzelnen Fragen

*Frage 1: Sollten nicht die Angebote der Integrationszulagen genutzt werden, um die Lebensperspektiven von sozialhilfebeziehenden Menschen und ihren Kindern zu verbessern?*

Integrationszulagen honorieren Eigenleistungen von Sozialhilfebeziehenden, die der beruflichen und sozialen Integration dienen. Gemäss aktuellen URL wird eine Integrationszulage von 100 CHF bei verschiedenen Sachlagen gewährt:

- berufliche und soziale Eingliederung
- anerkannte Aus- und Weiterbildung
- gemeinnützige oder nachbarschaftliche Dienstleistungen
- Pflege von Angehörigen

Integrationszulagen werden somit immer dann ausgerichtet, wenn die betroffene Person eine Aktivität entwickelt, die generell einen positiven Einfluss auf die Lebensperspektive haben kann.

*Frage 2: Können wiederum verlängerte Integrationszulagen für alleinerziehende Eltern und ihre Kinder mithelfen, prekäre Lebensverhältnisse zu überwinden? Kann nicht auch die Verminderung des existentiellen Drucks mithelfen, die Zukunftschancen, vor allem auch der Kinder, zu verbessern?*

Verlängerte Integrationszulagen können nicht zu einer Überwindung prekärer Lebensverhältnisse von Alleinerziehenden und ihren Kindern beitragen. Sie können möglicherweise für begrenzte Zeit den finanziellen Druck etwas vermindern, nachhaltig kann aber nur eine berufliche Reintegration die Situation verbessern.

Auch die Zukunftschancen der Kinder können nachhaltig nur durch Integrationsmassnahmen verbessert werden, sei es durch familienergänzende Betreuung (auch ausserhalb der ordentlichen Krippenzeiten), verstärkte Unterstützung durch sozialhilfeunabhängige Stipendien der Kinder, oder Zugang zu Freizeit- und Förderungsangeboten. Auch die Kosten für die Unterstützung in Erziehungs- und Integrationsfragen können von der Sozialhilfe im Rahmen von situationsbedingten Leistungen übernommen werden.

Die Sozialhilfe in Basel-Stadt strebt bei Alleinerziehenden einen möglichst frühzeitigen (Wieder-)Einstieg in die Erwerbsarbeit an. Damit folgt sie den Empfehlungen der SKOS, welche die Haltung vertritt, dass die Integrationschancen bei frühzeitigem Einstieg signifikant höher sind. Zugleich fördert die Sozialhilfe den Wiedereinstieg ins Berufsleben durch die Finanzierung geeigneter Programme und Massnahmen. Die Fremdbetreuung der Kinder wird von der Sozialhilfe finanziert und stellt somit in diesem Zusammenhang kein Hindernis dar.

Gemäss revidierten SKOS-Richtlinien wird der erste Geburtstag des jüngsten Kindes als vertretbarer Zeitpunkt für den Wiedereinstieg erachtet. Wenn ein weiteres Kind noch nicht vier Jahre alt ist, wird noch dessen vierter Geburtstag abgewartet. Auch ein früherer Wiedereinstieg wird von der Sozialhilfe selbstverständlich mitunterstützt. Der berufliche (Wieder-)Einstieg nach einer Geburt wird unter Berücksichtigung der individuellen Ressourcen und der Rahmenbedingungen so früh wie möglich geplant. Gemeinsam mit der unterstützten Person wird – immer mit dem Kindeswohl im Blick – die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familienpflichten abgewogen.

Die verstärkte und frühere arbeitsmarktliche Förderung von Alleinerziehenden schlägt sich auch im Anspruch auf die Integrationszulage nieder: Alleinerziehende Personen erhalten seit 2017 die monatliche Integrationszulage von Franken 200 nicht mehr bis zum dritten, sondern bis zum ersten Geburtstag des jüngsten Kindes, bzw. bis zum vierten Geburtstag eines zweiten Kindes.

Der Regierungsrat ist zudem der Meinung, dass von der Sozialhilfe unterstützte Mütter gegenüber solchen knapp über dem Existenzminimum nicht unverhältnismässig bevorzugt werden sollen. Alleinerziehende, die nicht Sozialhilfe beziehen, sind i.d.R. gezwungen, sich nach Ablauf des gesetzlichen Mutterschutzes von 14 Wochen wieder in den Arbeitsprozess zu begeben.

*Frage 3: Dauernd gesundheitlich beeinträchtigte, teilbehinderte Personen sind in Gefahr, das Vertrauen in ihre Zukunft zu verlieren. Sie können leicht zusätzlich von psychischen Erkrankungen betroffen werden, Können da Integrationszulagen nicht mithelfen, neue Zuversicht zu vermitteln?*

Die Erfahrung der Sozialhilfe zeigt, dass die frühere MIZ allein die prekäre Situation nicht zu beheben vermochte, weil sie keine wirkliche Perspektive schafft. Entscheidender - gerade im Hinblick auf den Gewinn von Zuversicht - sind sinnstiftende Betätigungsmöglichkeiten mit einer geordneten Tagesstruktur. (siehe nächste Frage)

*Frage 4: Können dauernd gesundheitlich beeinträchtigte Menschen nicht in vermehrtem Masse in den Kreis der Stadthelferinnen und Stadthelfer mit Integrationszulagen einbezogen werden, damit auch sie die gebotene gemeinschaftsbezogene Leistung erbringen können?*

Das Programm „Stadthelfer“ sowie die anderen Angebote der Sozialen Integration stehen der genannten Personengruppe offen. Die Angebote sind freiwillig und richten sich an motivierte Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger mit langjähriger Arbeitslosigkeit, die in der Regel über 55 Jahre alt sind und/oder eine Leistungseinschränkung aufweisen. Die Sozialhilfe erachtet die Freiwilligkeit des Angebots als wichtig, denn nicht alle betroffenen Personen sehen das Angebot als Erweiterung ihrer Perspektive oder sind in der Lage, eine gemeinschaftsbezogene Leistung zu erbringen.

Die Sozialhilfe begrüsst und fördert nachbarschaftliches oder gemeinnütziges Engagement – sei es im Verein Stadthelfer oder über Institutionen wie Benevol, Caritas, Nachbarnet o.ä. Die Tätigkeiten vermitteln soziale Kontakte, Tagesstruktur, Anerkennung und Sinnstiftung. Sie fördern die physische und psychische Gesundheit der Sozialhilfebeziehenden und tragen dazu bei, eine Chronifizierung von Problemlagen zu verhindern. Entsprechend werden gemeinnützige Leistungen mit einer Integrationszulage von 100 CHF honoriert. Auch die Auslagen, die mit der Tätigkeit verbunden sind, werden von der Sozialhilfe übernommen.

*Frage 5: Sollten nicht in diesem Sinne die Integrationszulagen für gesundheitlich beeinträchtigte Menschen unverändert wie früher beibehalten werden, die Bezugsdauer der Integrationszulagen für Alleinerziehende wieder verlängert werden?*

Basel-Stadt ist der Änderung der SKOS-Richtlinien betreffend MIZ und IZU gefolgt. Die Klärung und Fokussierung im Bereich dieser Zulagen ist zu begrüßen, da sich gezeigt hat, dass mit rein finanziellen Zuwendungen keine nachhaltige Verbesserung der Lebensverhältnisse erzielt werden kann (wie oben bereits ausgeführt).

*Frage 6: Wie viele Menschen bezogen bisher die nunmehr aufgehobenen Integrationszulagen aus gesundheitlichen Gründen?*

Im Dezember 2016 führte die Sozialhilfe 215 Dossiers, die eine MIZ bezogen.

*Frage 7: Wie viele Menschen wurden von der Verkürzung der Integrationszulagen für Alleinerziehende betroffen?*

Die Fallführungssoftware der Sozialhilfe lässt keine Auswertung zu dieser Frage zu. Es müsste

daher in jedem einzelnen Dossier von Alleinerziehenden überprüft werden, wie alt die Kinder sind und ob eine Verkürzung der Zulage vorgenommen wurde oder nicht

Zudem wurde eine Übergangsregelung eingeführt, wonach die Integrationszulage bis zum Schuleintritt, längstens bis zum 31. Dezember 2017 ausgerichtet wird, wenn ein weiteres Kind am 1. Januar 2017 bereits vier Jahre alt, aber noch nicht schulpflichtig ist.

*Frage 8: Die Unterstützungsrichtlinien des Kantons Basel-Stadt für das Jahr 2017 weichen im Übrigen nur in geringem Masse von den Richtsätzen der Vorjahre ab. Mit welchen Änderungen muss in naher Zukunft im Hinblick auf die Auseinandersetzungen innerhalb der SKOS gerechnet werden?*

Es sind keine konkreten Änderungen für die nähere Zukunft geplant. Anpassungen werden erfahrungsgemäss weniger durch Auseinandersetzungen innerhalb der SKOS ausgelöst, sondern durch den politischen Druck, der in einigen Kantonen auf die SKOS ausgeübt worden ist. Der Entscheid zur Verabschiedung der SKOS-Richtlinien durch die SODK dürfte hier entlastend wirken und eine sachbezogene Diskussion zwischen den politisch Verantwortlichen der Kantone ermöglichen. Die Erfahrungen der letzten Jahre scheinen dies zu bestätigen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann  
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin