



**Freisinnig-Demokratische Partei
des Kantons Basel-Stadt**

Mut zu Veränderungen

20. Februar 2006

Positionspapier der Basler FDP

Neue Wege aus der Sozialhilfe

Kurzfristige Optimierungen – mittelfristiger Systemwechsel

Die hohen und stetig wachsenden Sozialkosten, vor allem in der Sozialhilfe, gehören zu den wichtigsten politischen Herausforderungen des Kantons Basel-Stadt. Die bisherigen Ergebnisse der jüngsten Klausursitzung des Regierungsrats reichen nicht aus. Die Basler FDP schlägt verschiedene kurzfristige Massnahmen vor und spricht sich mittelfristig für einen Systemwechsel aus – weg vom Umverteilen hin zur Direkthilfe. Dabei darf aber grundsätzlich nicht vergessen gehen, dass die Sozialkosten nachhaltig nur durch mehr Wirtschaftswachstum und neue Stellen gesenkt werden können.

1. Ausgangslage

1.1. Hohe und wachsende Sozialkosten

Die Sozialhilfe gehört im Kanton Basel-Stadt zu den grössten und am schnellsten wachsenden Ausgaben. Deren Kosten steigen netto von 109,2 (2005) um rund 30 Prozent auf 142,5 Millionen Franken (2006). Die effektive Steigerungsrate könnte indes tiefer ausfallen, da für das Jahr 2005 viel zu tief budgetiert worden ist und die Rechnung entsprechend deutlich überschritten werden dürfte.

Neben der Sozialhilfe schlagen bei den Sozialkosten besonders die Ergänzungsleistungen zur Alters- und Hinterlassenen- (AHV) und zur Invalidenversicherung (IV) sowie der direkte Beitrag des Kantons an die AHV/IV-Kasse mit je mehr als 100 Millionen Franken pro Jahr ins Gewicht. Letzterer fällt durch die Einführung des Neuen Finanzausgleichs per 2008 weg. Insgesamt werden die Nettobelastungen der Staatskasse durch die wichtigsten Sozialleistungen für 2006 auf über eine halbe Milliarde Franken veranschlagt und machen rund ein Viertel des gesamten Ordentlichen Nettoaufwands des Kantons aus. Konkret wächst der Budgetposten Sozialkosten von netto 523,7 (2005) auf 569,7 Millionen Franken (2006), das heisst um gegen 50 Millionen Franken oder fast 10 Prozent.

Der wichtigste Unterstützungsgrund macht in der Sozialhilfe die Arbeitslosigkeit aus. Danach kommen gesundheitliche Gründe, inklusive Sucht, generell ungenügendes Einkommen („Working Poor“) sowie Alleinerziehende. Schliesslich folgen Ausbildung und weitere Gründe. Gesamthaft – inklusive der Ergänzungsleistungen – werden rund 20'000 Personen oder etwas mehr als 10 Prozent der kantonalen Gesamtbevölkerung staatlich unterstützt. Diese Quote ist seit Ende der 1990er Jahre um rund die Hälfte gestiegen. Dies zeigt, dass das Wachstum der Sozialausgaben primär auf die Zunahme der Fallzahlen und nicht auf eine Erhöhung der Pro-

Kopf-Leistungen zurückzuführen ist. Dazu kommen neue Regelungen und eine strengere Praxis bei den schweizerischen Sozialversicherungen, vorab der Arbeitslosenversicherung (ALV) und der IV, was zu einer weiteren Verlagerung hin zur Sozialhilfe geführt hat.

In der Stadt wird die Sozialhilfe durch die Bürgergemeinde Basel organisiert, im Auftrag und auf Rechnung des Kantons, in den Landgemeinden sind diese selbst dafür besorgt.

Eine umfassende Darstellung der Sozialleistungen des Kantons Basel-Stadt fehlt. Verschiedene Auskünfte finden sich in folgenden Berichten:

- Jahresbericht der Sozialhilfe der Stadt Basel 2004:
www.sozialhilfe.bs.ch/Jahresbericht_04_Druckfassung.pdf
- Budget des Kantons Basel-Stadt 2006:
www.regierungsrat.bs.ch/budget-2006.pdf
- Politikplan 2006 – 2009 des Regierungsrats Basel-Stadt:
www.regierungsrat.bs.ch/politikplan-2006-2009.pdf
- Bericht zur nachhaltigen Entwicklung Basel-Stadt 2005:
www.statistik-bs.ch/kennzahlen/nachhaltigkeit/Nachhaltigkeitsbericht.pdf

1.2. Klausurtagung des Regierungsrats

An einer Klausurtagung Ende November 2005 hat sich der Regierungsrat der Sozialhilfe angenommen. Speziell im Fokus stand die Entwicklung der Arbeitslosigkeit bei den jungen Erwachsenen, da diese bei der Sozialhilfe die deutlichsten Zuwächse verzeichnen. Der Regierungsrat hat einen dringenden Handlungsbedarf erkannt, auch wenn die Gestaltungsmöglichkeiten des Kantons insgesamt beschränkt seien. Er hat nun eine Strategiegruppe mit der Koordination aller relevanten Aktivitäten beauftragt und eine begleitende regierungsrätliche Delegation gebildet. Sodann werde die Sozialhilfe die Entwicklung neuer Massnahmen rasch an die Hand nehmen.

- Medienmitteilung „Steigende Fallzahlen in der Sozialhilfe: Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration speziell von jungen Erwachsenen“, 13. Dezember 2005:
www.medienmitteilungen.bs.ch/rrbs/2005/12/rrbs-20051213-002.html

2. Feststellungen der Basler FDP

2.1. Ungenügende Schlussfolgerungen des Regierungsrats

Der Basler FDP genügen die bisherigen Schlussfolgerungen des Regierungsrats zu den stetig steigenden Kosten der Sozialhilfe nicht. Konkret fehlt der Basler FDP eine detaillierte Auslegung zu den Gründen dieser Entwicklung. Auch wird die Frage nicht beantwortet, welchen Entscheidungsspielraum der Kanton hat bzw. was in der Kompetenz des Bundes liegt. Schliesslich fehlen genügend nachhaltige Lösungsansätze. Pilotprojekte für weniger leistungsfähige Menschen im Teillohnbereich sowie zur Einführung des Gegenleistungsprinzips, wie sie der Regierungsrat vorschlägt, zielen zwar richtig, reichen aber nicht aus.

Der Regierungsrat beschränkt sich vorab auf die Verwaltung der Sozialfälle, auch wenn er diese noch aktiver angehen will, und verzichtet darauf, dem Parlament verschiedene Alternativen möglicher Lösungsansätze aufzuzeigen. Namentlich glaubt der Regierungsrat, durch noch mehr staatliche Interventionen ein Problem anzugehen, das zu einem guten Teil genau daran krankt.

2.2. Wirtschaftswachstum von zentraler Bedeutung

Da vor allem wirtschaftliche Gründe dazu führen, dass Leute auf die Sozialhilfe angewiesen sind, muss vorab das wirtschaftliche Umfeld verbessert werden. Der nachhaltigste Weg, die Anzahl Sozialhilfeempfänger zu reduzieren, sind neue Stellen in der Privatwirtschaft. Neue Stellen werden durch Wirtschaftswachstum und eine höhere Attraktivität des regionalen Wirtschaftsstandorts erreicht. Diese zentrale Feststellung fehlt in den bisher veröffentlichten Schlussfolgerungen des Regierungsrats nach seiner Klausursitzung komplett.

2.3. Zielkonflikt des Staats

Gleichzeitig ist festzuhalten, dass die raschen wirtschaftlichen Umbrüche dazu führen, dass es nicht allen Menschen gelingen kann, immer Schritt zu halten. Die Transaktionskosten des ständigen wirtschaftlichen Wandels schlagen sich auf die kurzfristige Arbeitslosigkeit und damit die Sozialhilfe nieder. Besonders deutlich wird dies mit Blick auf den überproportional hohen Anteil der ausländischen Bevölkerung in der Sozialhilfe. Die wirtschaftliche und gesellschaftliche Integration passiert – mit oder ohne staatliche Unterstützungsmassnahmen – nicht von heute auf morgen.

Da die beiden grossen Trends wirtschaftliche Umbrüche und stetige Einwanderung grundsätzlich weder zu stoppen noch unerwünscht sind, wird dem Staat immer die Rolle als letzter Notnagel zukommen. Er bewegt sich dabei aber ständig auf einer Gratwanderung. Je mehr er unterstützt, desto mehr behindert er den Strukturwandel; je weniger er unterstützt, desto mehr droht einzelnen Personen der soziale Abstieg. Er befindet sich mit anderen Worten in einem Konflikt zwischen kurzfristigem (mehr Hilfe) und langfristigem Ziel (weniger Staat).

2.4. Entwicklung des Sozialstaats

Im Weiteren spielt es eine Rolle, wie die staatliche Hilfe strukturiert ist. Über die letzten rund 150 Jahre hat sich die öffentliche Hand vom Fürsorgestaat über den Sozialstaat hin zum Wohlfahrtsstaat entwickelt. Um eine umfassende Existenzsicherung politisch breit abzustützen und damit finanzieren zu können, musste der breite Mittelstand miteingebunden werden.

Besonders nach dem Zweiten Weltkrieg wurden deshalb in der Schweiz genauso wie im restlichen Westeuropa zahlreiche sogenannte Sozialversicherungen geschaffen. An Stelle der ausgewiesenen Notlage rückte mehr und mehr der Zustand einer potentiellen Notlage – beispielsweise Alter, Invalidität, Arbeitslosigkeit und Mutterschaft –, an Stelle von Hilfe ausschliesslich aus Steuer- oder anderen Wohlfahrtsgeldern traten sogenannte Versicherungsleistungen. Der jährliche Gesamtumsatz des runden Dutzend schweizerischer Sozialversicherungen beträgt heute mit über 100 Milliarden Franken denn auch ungleich mehr als die gesamten Fürsorgeleistungen in der Schweiz von rund 5 Milliarden Franken.

2.5. Grenzen des Wohlfahrtsstaats

Der Trend weg vom Fürsorge- hin zum Sozialstaat war damit erfolgreich, wenn auch ausgesprochen teuer. In jüngster Zeit aber wurden die Probleme und die kritische langfristige Stabilität dieses Systems immer offensichtlicher. Die strukturelle Verlangsamung des Wirtschaftswachstums der letzten fünfzehn Jahre sowie die demografische Entwicklung zeigten die Grenzen der Finanzierbarkeit der Sozialversicherungen auf, was wiederum dazu führte, dass die Fallzahlen bei der Fürsorge deutlich zunahmen.

Die Kombination der wieder zunehmenden Bedeutung der direkten Sozialhilfe zum Einen und des ausgeprägten Reformunwillens bei den Sozialversicherungen zum Anderen liess einen eigentlichen Wohlfahrtsstaat entstehen, der mehr und mehr den Handlungsspielraum seiner Bürger einschränkt. Er ist der Hauptgrund dafür, weshalb die Staatsquote im weiteren Sinn,

also der gesamte staatlich verwaltete oder bestimmte Anteil des Bruttoinlandprodukts, auch in der Schweiz auf mittlerweile rund 50 Prozent geklettert ist. Dies bedeutet nicht nur eine grosse Belastung der heutigen Generation, sondern vor allem auch eine schwere Hypothek für die kommenden.

3. Positionen der Basler FDP

3.1. Grundsätzlich: Mehr Wirtschaftswachstum, mehr Stellen

Langfristig kann nur eine positive Stellenentwicklung in der Wirtschaft den Trend hin zu mehr Sozialhilfefällen stoppen. Deshalb muss alles daran gesetzt werden, den Wirtschaftsstandort Basel noch attraktiver zu machen. Dabei ist der Schwerpunkt nicht auf die Verhinderung des Abbaus von strukturell überholten Stellen, sondern auf das Schaffen von neuen, zukunfts-trächtigen Stellen zu legen.

Die Basler FDP fordert eine tiefere Besteuerung der natürlichen, aber auch der juristischen Personen, vor allem im Bereich der ertrags- und kapitalstarken Unternehmen. Die Basler FDP begrüsst deshalb die Volksinitiative der Basler CVP, die die Krankenkassenprämien vom steuerbaren Einkommen abzugsfähig machen will. Auf die Unternehmenssteuern wird die Basler FDP in anderem Zusammenhang wieder zurückkommen.

In Sachen Regulierungen lehnt die Basler FDP die Verstaatlichung der Sozialpartnerschaft (Allgemeinverbindlichkeit von Gesamtarbeitsverträgen, neue gesetzlich verordnete tripartite Kommissionen etc.) genauso ab wie ideologisch motivierte Verbote und Einschränkungen (Ablehnung moderner Technologien, Sonntagsarbeit etc.).

Öffentliche Güter, die der Staat anbietet – etwa im Bereich internationaler Anbindung, lokaler Verkehrswege, kultureller Angebote oder tertiärer Ausbildung –, sind zu konzentrieren und auf die ausgewiesenen Bedürfnisse der Einwohner und der Unternehmen auszurichten. Die Basler FDP spricht sich diesbezüglich für eine weitere Konzentration der Kräfte aus.

3.2. Kurzfristig: Optimierung der heutigen Regelungen

• Detaillierte Übersicht

Die Sozialleistungen umfassen zahlreiche Kassen und Gesetze, Leistungserbringer und Leistungsempfänger, Instrumente und Institutionen. Zwar beinhaltet das Kantonsbudget, der Jahresbericht der Sozialhilfe Basel oder der Nachhaltigkeitsbericht des Regierungsrats je gewisse Angaben zum Basler Sozialstaat. Es fehlt aber an einer konzisen und detaillierten Übersicht; gerade für die Steuerzahler und die politischen Entscheidungsträger wäre eine solche aber wichtig.

Die Basler FDP fordert vom Regierungsrat eine umfassende Darstellung aller Massnahmen der Existenzsicherung und der sozialen Sicherheit nach unterstützten Personen, Kosten, gesetzlicher Grundlage und Handlungsspielraum des Kantons sowie mit einem Kommentar zur aktuellen Situation.

> **Anzug Rolf Stürm „Übersicht der einkommensabhängigen Sozialleistungen und Steuerabzüge“**

- **Begrenzung der Fallzahlen**

Wie andere Städte auch, gilt Basel als für Sozialhilfeempfänger attraktiv. Im Gegensatz zu kleineren Gemeinden gestaltet sich das Sozialwesen in grösseren Kommunen systembedingt anonymer. Dies macht Basel-Stadt zu einem Anziehungspunkt für Personen, die in ihrer Herkunftsgemeinde oder in ihrem Herkunftsland keine Sozialhilfe beantragen wollen oder können. Es muss verhindert werden, dass Personen mit oder ohne Schweizer Pass allein deswegen nach Basel kommen und, was immer wieder vorkommt, einzelne Gemeinden mit zweifelhaften Methoden ihre Sozialhilfefälle in die Städte abschieben. Insgesamt ist die Sozialhilfequote unter den Neuzuzüglern (höchstens sechs Monate im Kanton ansässig) mehr als doppelt so hoch als bei der Gesamtbevölkerung. Auch sollen Ausländer, die kulturell und wirtschaftlich hierzulande keine Chance haben, vermehrt durch sogenannte Rückkehrhilfen unterstützt werden, in ihre Heimatländer zurückzukehren.

Die Basler FDP fordert, dass Basel-Stadt Massnahmen ergreift, dass keine Personen unterstützt werden, die sich allein deswegen im Kanton niedergelassen haben. Im Wissen um die Niederlassungsfreiheit der Inländer und der verschärften gesetzlichen Regelungen bei den Ausländern muss sich der Regierungsrat – allenfalls im Verbund mit anderen Städten und urbanen Kantonen auch auf Bundesebene – dafür einsetzen, dass missbräuchliche Niederlassungen künftig erschwert werden.

> Anzug Ernst Mutschler „Karenzfrist im Sozialwesen“

Das sehr sinnvolle Sozialhilfeeinstrument der Rückkehrhilfe, das Personen bei Rückkehr in ihre Ursprungsländer eine Starthilfe bietet, wird heute nur sehr spärlich eingesetzt. Die Basler FDP bittet den Regierungsrat zu prüfen, wie diese Rückkehrhilfen verstärkt eingesetzt werden können.

> Anzug Urs Schweizer „Verstärkter Einsatz der Rückkehrhilfe für ausländische Sozialhilfebezüger“

- **Vereinbarungen mit den Sozialhilfeempfängern**

Es ist störend, dass es zahlreiche Personen – besonders in der Gruppe der jungen Erwachsenen – gibt, die Sozialhilfe beziehen und dafür keine Gegenleistung entrichten wollen. Dies lässt zahlreiche Sozialhilfeempfänger ohne feste Tagesstruktur zurück. Das vom Regierungsrat diskutierte Gegenleistungsprinzip soll deshalb durchgehend eingeführt werden. Auch im Bereich der Ausländer darf nicht nur gefördert, sondern muss auch gefordert werden. Ansonsten kann eine erfolgreiche Integration – weg von der Sozialhilfe – nicht gelingen.

Das Prinzip „Keine Hilfe ohne Gegenleistung“ soll gesetzlich verankert werden. Die Basler FDP fordert, dass vorab mit den jüngeren Sozialhilfeempfängern konsequent eine Leistungsvereinbarung getroffen wird. Dies kann auch eine gemeinnützige Arbeit oder individuelle Integrationsbemühungen umfassen.

> Motion Christophe Haller „Gegenleistung von jungen Sozialhilfebezüger“

Mit dem Integrationsgesetz haben die beiden Basel eine Vorlage ausgeschafft, die in die richtige Richtung zielt. Die Postulate Fördern und Fordern dienen der Integration der Ausländer und Eingebürgerten und werden sich mittelfristig auch positiv auf die Sozialhilfequote niederschlagen. Die Basler FDP wird sich in der parlamentarischen Beratung dafür einsetzen, dass dem Integrationsgesetz nicht dessen Zähne gezogen werden.

- **Gezielte Fördermassnahmen**

Konkrete Fördermassnahmen können die Sozialhilfeempfänger dabei unterstützen, aus ihrer Notlage wieder herauszukommen. Im Bereich der jüngeren Sozialhilfeempfänger ist die Schnittstelle zwischen Schule und Arbeitswelt von entscheidender Bedeutung. Und bei jenen IV-Bezögern vor allem im Bereich der psychisch Erkrankten, bei denen die Chance besteht, wieder in den Arbeitsalltag zurückzukehren, sind innovative Massnahmen notwendig.

Die Basler FDP unterstützt die eingeleiteten Massnahmen zur Schaffung neuer Lehrstellen. Sie lehnt aber alle Forderungen ab, den Unternehmen in diesem Bereich neue Vorschriften zu machen. Dies wäre auf lange Frist kontraproduktiv, da dies die grundsätzliche Freiwilligkeit des Lehrlingswesens, ja überhaupt des Schaffens von Stellen unterminiere. Zudem pocht die Basler FDP auf eine weitere Verbesserung der Qualität der Basler Schulen. Eine Gesamtschule würde in die falsche Richtung zielen. Vielmehr ist es unabdingbar, auch im Bildungsbereich mehr Wettbewerb zuzulassen.

„Supported Employment“ – Begleitung von vor allem psychisch Erkrankten am Arbeitsplatz – zeitigt im Ausland schon länger Erfolge. Nicht zuletzt sind auch die diesbezüglichen Erfahrungen mit der Wirtschaft vielversprechend. Damit soll – anders als heute in der Schweiz – zuerst ein Arbeitsplatz gefunden und erst danach mit der Ausbildung begonnen werden. Denn es ist wichtig, dass nach einer Krankheitsphase möglichst rasch der Sprung in die Wirtschaft gelingt. Die Basler FDP spricht sich dafür aus, dass der Kanton Basel-Stadt entsprechende Pionierarbeit leistet.

> Anzug Daniel Stolz „Neues Integrationsmodell – Supported Employment“

3.3. Mittelfristig: Systemwechsel hin zur Direkthilfe

Aus wirtschaftlichen, demografischen und systembedingten Gründen wird die direkte Sozialhilfe gegenüber den Sozialversicherungen weiter an Bedeutung zunehmen. Ein Ausbau beider Teile des Sozialstaats ist aus wirtschaftlichen und politischen Gründen weder möglich noch wünschenswert. Mittelfristig braucht es deshalb einen Systemwechsel – weg vom Umverteilen hin zur Direkthilfe. Dies bedingt ein Umdenken sowohl auf Bundes- als auch Kantonsebene.

Die zunehmende Bedeutung der direkten Sozialhilfe gegenüber den Sozialversicherungen darf indes nicht dazu führen, dass die öffentliche Unterstützung wieder zum „Gnadenakt“ des Fürsorgestaats aus vergangenen Zeiten wird. Hierfür muss die Akzeptanz der Existenzsicherung sowohl bei den Empfängern als auch den Steuerzahlern erhöht werden. Beide Seiten müssen besser gestellt werden und einfach nachvollziehen können, wann jemand zum Geber und wann zum Nehmer wird.

Dies wird dadurch erreicht, dass ein neues Steuersystem die Belastung der Steuerzahler reduziert und gegenüber den heutigen Regelungen einfacher ausgestaltet ist. Zudem sollen die Sozialhilfeempfänger in das selbe System eingebunden werden, indem anstelle von komplizierten Kombinationen aus direkter Sozialhilfe, Renten und anderen Zuschüssen gleichsam eine einfache „Negativsteuer“ tritt: Wer ein gewisses Einkommen unterschreitet, erhält „Steuern“, statt solche bezahlen zu müssen.

Eine solche Neustrukturierung des schweizerischen Sozialwesens führt zwar insgesamt zu weniger Unterstützungsleistungen, was gleichzeitig aber durch eine deutlich tiefere Belastung der Bevölkerung durch den Staat überkompensiert wird – nicht zuletzt durch sinkende Administrationskosten bei der Steuerverwaltung und im Sozialwesen. Schliesslich wird mit diesem Systemwechsel auch sichergestellt, dass sich Arbeit immer lohnt und die sogenannte Armutsfalle, die Arbeitswillige finanziell bestraft, aufgehoben wird.

Die Basler FDP fordert ein Gesamtkonzept des Bundes zur Weiterentwicklung des Sozialstaats. Dieses muss zum Ziel haben, den Fokus wieder vermehrt auf die Unterstützung von Leuten mit tiefen Einkommen zu legen sowie die Gesamtkosten des Sozialstaats zu reduzieren. Konkret sollen durch eine Reduktion der Gesamtkosten der schweizerischen Sozialversicherungen Mittel freigestellt werden, die den Kantonen und Gemeinden zur Finanzierung der Sozialhilfe dienen können.

Die Basler FDP spricht sich für ein Zusammenführen und eine Vereinfachung des Steuer- und Sozialwesens aus. Sie fordert deshalb die Prüfung eines transparenteren und weniger belastenden Steuersystems – einheitlicher Steuersatz möglichst ohne Abzugsmöglichkeiten – und einer sogenannten negativen Einkommenssteuer. Damit werden Nehmer und Geber des Sozialstaats in das gleiche System eingebunden, und die Akzeptanz für eine klare Konzentration des Sozialstaats auf die Direkthilfe steigt.

> Anzug Baschi Dürr „Systemwechsel im Sozialstaat – Direkthilfe statt Umverteilen“

Neue parlamentarische Vorstösse der Basler FDP

- Anzug Rolf Stürm „Übersicht der einkommensabhängigen Sozialleistungen und Steuerabzüge“
- Anzug Ernst Mutschler „Karenzfrist im Sozialwesen“
- Anzug Urs Schweizer „Verstärkter Einsatz der Rückkehrhilfe für ausländische Sozialhilfebezügler“
- Motion Christophe Haller „Gegenleistung von jungen Sozialhilfebezügler“
- Anzug Daniel Stolz „Neues Integrationsmodell – Supported Employment“
- Anzug Baschi Dürr „Systemwechsel im Sozialstaat – Direkthilfe statt Umverteilen“

Eingereicht im Februar 2006

Rückfragen

- Baschi Dürr, Grossrat FDP, 079 407 95 69