An den Grossen Rat **20.5268.02**

FD/P205268

Basel, 1. Dezember 2021

Regierungsratsbeschluss vom 30. November 2021

Anzug der Gesundheits- und Sozialkommission betreffend «Schaffung von Sozialen Anstellungen innerhalb der kantonalen Verwaltung und kantonsnahen Betrieben bei erfolgreicher Integration»

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 21. Oktober 2020 den nachstehenden Anzug der Gesundheits- und Sozialkommission dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

> «Der GSK ist es ein Anliegen, dass Personen, nach einer langjährigen und erfolgreichen sozialen Integration (beispielsweise mit den durch die Teilrevision bald ermöglichten «i-Job-Stellen») von der Sozialhilfe abgelöst werden können, auch wenn ein Wiedereinstieg in den ersten Arbeitsmarkt (mit all den dort zur Verfügung stehenden Massnahmen) nicht möglich ist.
> Der Anzug ersucht den Regierungsrat, mögliche Strategien für «Soziale Anstellungen» zu entwickeln und ggf. auch die dafür notwendigen Gesetzesänderungen vorzuschlagen. Dies für Langzeitarbeitslose, die zwar erfolgreich in einem i-Job-Programm (beim Kanton oder auch anderen Anbietern) gearbeitet haben, aber trotzdem nicht in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden können.
> Folgende Punkte sollten in dieser Strategie enthalten sein:
> - Diese Anstellungen sollen nicht zum ordentlichen Headcount eines Departementes gezählt werden.
> - Diese Anstellungen sollen i-Job-Stellen in der Verwaltung nicht ersetzen.
> - Diese Anstellungen von Personen aus i-Job Programmen sollen nach einer Arbeitszeit von zwei Jahren als Option geprüft werden müssen, ohne dass damit eine Verpflichtung von Seiten der Arbeitgeber (kantonale Verwaltung und Private) verbunden ist.
>
> Des Weiteren ersuchen wir, folgende Punkte vertieft zu prüfen:
> - Ist es möglich, einen zentralen Pool für solche Stellen zu schaffen?
> - Wie wird die Berichterstattung über diese «sozialen Anstellungen» in allen Departementen zuhanden des Grossen Rats vollzogen werden?
> - Wie funktioniert das Kontrollorgan, damit keine bestehenden ordentlichen Anstellungen in «Soziale Anstellungen» umgewandelt werden?
> - Wie können Departemente dazu ermuntert werden, solche «Sozialen Anstellungen» zur Verfügung zu stellen?
> - Wie könnte diese Strategie mit dem Programm «Stöckli» verbunden werden?
> - Bestehen Interessen von privaten Unternehmungen, ebenfalls solche integrierende Langzeitarbeitsplätze anzubieten, und mit welchen Massnahmen können diese unterstützt werden?
>
> Für die Kommission: Sarah Wyss»

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage

Im Zentrum des Anzugs stehen Langzeitarbeitslose, die laufend von der Sozialhilfe unterstützt werden und im Rahmen der sozialen Integration bereits seit zwei Jahren oder länger in einem i-Job beschäftigt sind. Gemäss Nachfrage steht bei diesem Anliegen «nicht der monetäre Aspekt, sondern die Wertschätzung im Vordergrund».

Es handelt sich um Menschen mit eingeschränkter Leistungsfähigkeit die weder arbeitsmarktfähig sind noch Anspruch auf eine Rente der Invalidenversicherung (IV) haben. Wer seit mindestens zwei Jahren zuverlässig an einem i-Job-Arbeitsplatz beschäftigt ist, soll gemäss Anzug die Chance erhalten, sich mit einem Beschäftigungsverhältnis (bei der kantonalen Verwaltung oder bei privaten Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern) von der Sozialhilfe ablösen zu können. Die angebotenen Tätigkeiten sollen weder reguläre Stellen noch das Angebot an i-Job- oder Stöckli-Stellen ersetzen bzw. konkurrenzieren.

2. Das Programm i-Job der Sozialhilfe Basel-Stadt

2.1 Allgemeines

Das Lohnmodell i-Job ist Teil des Gesamtkonzepts Soziale Integration der Sozialhilfe. Das Programm bietet Sozialhilfebezügerinnen und -bezügern, die auf dem ersten Arbeitsmarkt keine absehbare Chance auf eine Anstellung finden, einen Langzeitarbeitsplatz im zweiten Arbeitsmarkt. Das Programm richtet sich insbesondere an Personen, die bereits seit vielen Jahren vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen und i.d.R. über 55 Jahre alt sind und / oder eine verminderte Leistungsfähigkeit aufweisen. Häufig haben die Teilnehmenden körperliche, psychische oder geistige Beeinträchtigungen, erfüllen jedoch nicht die Voraussetzungen für Massnahmen der Invalidenversicherung IV. Arbeitsplätze im Programm i-Job dürfen den ersten Arbeitsmarkt nicht konkurrenzieren. Als Einsatzbetriebe kommen ausschliesslich in Frage: gemeinnützige Organisationen (Stiftungen, Hilfswerke, Vereine), Sozialfirmen und Dienststellen der öffentlichen Verwaltung.

Der Grosse Rat hat am 17. Dezember 2015 Ausgaben in Höhe von jährlich 1,66 Mio. Franken für die Bereitstellung von 250 Langzeitarbeitsplätzen im zweiten Arbeitsmarkt nach dem Lohnmodell i-Job beschlossen(15/51/11G). Von den rund 250 zur Verfügung stehenden i-Jobs befinden sich rund 30 bei der kantonalen Verwaltung (Bau- und Verkehrsdepartement, Erziehungsdepartement und Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt).

2.2 Leistung steht nicht im Vordergrund

Ziel von i-Job ist die soziale Integration. Die berufliche Integration ist aufgrund fehlender Erfolgsaussichten nicht (mehr) das Ziel. Mit einem i-Job wird eine langfristige Beschäftigungsmöglichkeit mit geregelter Tagesstruktur und Sozialkontakten angeboten. Dadurch kann sich auch die übrige Alltags- und Lebensbewältigung verbessern und stabilisieren.

Die Tätigkeiten sind einfach, meist manuell und bedingen keine Vorkenntnisse. Allfällige gesundheitliche Einschränkungen werden berücksichtigt. Das Erbringen einer Leistung steht nicht im Vordergrund. Die Teilnahme ist freiwillig, ein Programmabbruch hat keine negativen Konsequenzen.

2.3 i-Job-Teilnehmende erhalten einen Einkommensfreibetrag

2.3.1 Sozialhilfe bei Tätigkeit im ersten Arbeitsmarkt

Bei der Bemessung von Sozialhilfeleistungen werden alle verfügbaren Einnahmen einbezogen. Die Sozialhilfe gewährt unterstützten Personen, die *im ersten Arbeitsmarkt* ein Einkommen erwirtschaften, einen Einkommensfreibetrag (EFB) in Höhe eines Drittels des Nettoeinkommens, maximal 400 Franken. Damit stehen diesen Personen Mittel zur Verfügung, die über das sozialhilferechtliche Existenzminimum hinausgehen.

2.3.2 Sozialhilfe bei sozialen und/oder beruflichen Integrationsmassnahmen

Leistungen für die soziale und/oder berufliche Integration, wie z. B. die Teilnahme an einem Programm zur sozialen oder beruflichen Eingliederung oder das Absolvieren einer Aus- oder Weiterbildung, werden von der Sozialhilfe mit einer Integrationszulage (IZU) in Höhe von 100 Franken pro Person und Monat honoriert.

2.3.3 Sozialhilfe bei Teilnahme im i-Job Programm

Beim Programm i-Job handelt es sich um ein Angebot zur *sozialen Integration* durch sinnvolle Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt. Als Zeichen der Wertschätzung erhalten die Programmteilnehmenden nebst einem Arbeitsvertrag (und den damit verbundenen Beitragszahlungen an die Sozialversicherungen) auch einen durch die Sozialhilfe finanzierten Einheitslohn, der bei einem Beschäftigungsgrad von 50 % das Ausschöpfen des vollen Einkommensfreibetrags EFB von 400 Franken pro Monat ermöglicht[1].

Diese i-Job-Regelung – Arbeitsvertrag, Lohn und voller EFB in einem Integrationsprogramm - ist wahrscheinlich schweizweit einzigartig. i-Job-Teilnehmende profitieren nicht nur gegenüber Teilnehmenden von anderen Integrationsprogrammen, sondern gegenüber allen Sozialhilfebeziehenden, namentlich denjenigen, die im ersten Arbeitsmarkt einer Anstellung mit entsprechenden Leistungsanforderungen nachgehen.

3. Ablösung von der Sozialhilfe

3.1 Voraussetzungen und Konsequenzen

Nach dem Willen der Anzugstellenden soll i-Job-Teilnehmenden nach einer Mindestdauer von zwei Jahren eine «soziale Anstellung» in der kantonalen Verwaltung angeboten werden, mit einem Lohn, der die Ablösung von der Sozialhilfe ermöglicht.

Das sozialhilferechtliche Existenzminimum einer Einzelperson mit eigenem Haushalt beträgt ca. 2'400 Franken. Um die Ablösung von der Sozialhilfe zu ermöglichen, muss ein monatlicher Nettoverdienst in mindestens dieser Höhe erwirtschaftet werden. Davon ausgehend, dass es sich bei den meisten i-Job-Teilnehmenden um ältere Mitarbeitende handelt, wäre ein entsprechender Bruttolohn bereits in Lohnklasse 1 erzielbar[2]. Eine Beschäftigung in Lohnklasse 1 würde dem Anforderungsprofil «einfache, manuelle Tätigkeiten ohne besondere Vorkenntnisse» der i-Jobs entsprechen, wo die betreffenden Personen bisher tätig waren. Auch der Einheitslohn im Programm «Stöckli» bewegt sich in Lohnklasse 1.

Zur Ablösung von der Sozialhilfe wäre allerdings ein Beschäftigungsgrad von mindestens 70 % in Lohnklasse 1 notwendig (Stöckli-Teilnehmende arbeiten 100 %); die so beschäftigten ehemaligen i-Job-Teilnehmenden müssten demnach für ein mit der Sozialhilfe vergleichbares Einkommen mehr

[1] Der Bruttolohn im Programm i-Job richtet sich nach den Vorgaben der Sozialhilfe und beträgt unter Berücksichtigung der obligatorischen Arbeitnehmerbeiträge an die Sozialversicherungen in Höhe von insgesamt 7.2834% (Stand 2021) 1'330 Franken brutto pro Monat, bzw. 1'200 Franken netto pro Monat.
[2] Bruttomonatslohn ab Alter 54 und älter in LK 1 (Stufe 12): 4'283.50 Franken (Stand 2021)

arbeiten. Vor allem aber müssten sie über eine entsprechend höhere Arbeits- und Leistungsfähigkeit verfügen, als bisher im i-Job vorausgesetzt. Bei einem Zwei- oder Mehrpersonenhaushalt würde ein Lohn in Lohnklasse 1 auch bei einer Vollzeitanstellung nicht zur Ablösung von der Sozialhilfe ausreichen. Zu beachten ist dabei, dass die Sozialhilfe nebst der laufenden Unterstützung bei Bedarf noch weitere Leistungen übernimmt, die von nicht unterstützten Personen zusätzlich selber übernommen werden müssen (beispielsweise Franchisen und Selbstbehalte der Krankenkasse, Zahnarztkosten, Fremdbetreuungskosten von Kindern, Übernahme der Gebühren für eine neue ID oder Aufenthaltsbewilligung, Beiträge an Hausrat- und Haftpflichtversicherungen, Beiträge an die Anschaffung einer neuen Brille, u. a. m.). Diese Ausgaben sind individuell und nicht allgemein bezifferbar, können jedoch bei einem knappen Einkommen zu erheblichen finanziellen Problemen führen. Es ist ausserdem zu bedenken, dass ein existenzsichernder Lohn der Steuerpflicht unterliegt, welche das Budget zusätzlich belastet.

Demnach ist die Ablösung von der Sozialhilfe mit einer Teilzeitanstellung in Lohnklasse 1 zwar möglich, es wird jedoch ein deutlich höheres Einkommen benötigt, um einen mit der Unterstützung der Sozialhilfe vergleichbaren Lebensstandard zu erreichen. Nebst der wirtschaftlichen Existenzsicherung leistet die Sozialhilfe ausserdem persönliche Hilfe und unterstützt nötigenfalls konkret bei der Bewältigung des Alltags. Mit der Ablösung von der Sozialhilfe fällt dies grundsätzlich weg.

3.2 Berufliche Perspektiven für i-Job-Teilnehmende

Die Sozialhilfe ist gesetzlich zu regelmässigen Leistungsprüfungen verpflichtet. Sind die Voraussetzungen gegeben, hat sich die gesundheitliche oder persönliche Situation z. B. stabilisiert, dann wird die berufliche Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt auch bei i-Job-Teilnehmenden erneut geprüft.

Die Chancen auf eine reguläre Stelle sind dort am grössten, wo man i-Job-Teilnehmende bereits kennt und gute Erfahrungen machen konnte. Die Sozialhilfe unterstützt i-Job-Teilnehmende deshalb insbesondere darin, sich auf die bei i-Job-Einsatzbetrieben ausgeschriebenen regulären Stellen zu bewerben. In diesem Zusammenhang steht den i-Job-Teilnehmenden auch der Weg in die kantonale Verwaltung offen, wo sie sich jederzeit auf offene Stellen bewerben können.

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass bei entsprechenden Voraussetzungen (maximal drei Jahre vor dem ordentlichen AHV-Alter, 100% arbeitsfähig) selbstverständlich auch der Übertritt ins Programm «Stöckli» geprüft wird.

4. Weitere Engagements

4.1 Programm «Stöckli»

Ebenfalls einzigartig ist das kantonale Programm «Stöckli», das ausgesteuerten Personen drei Jahre vor dem Pensionsalter eine Anstellung anbietet, in der sie bis zur Pensionierung zu einem existenzsichernden Lohn arbeiten können. Auch im Programm «Stöckli» ist die kantonale Verwaltung sowohl administrativ (z. B. Lohnadministration) als auch als Anbieterin von Stellen und damit als Arbeitgeberin involviert.

4.2 Einsätze im Rahmen der Arbeitslosenhilfe

Im Rahmen der Arbeitslosenhilfe erhalten Betroffene unter bestimmten Bedingungen nach der Aussteuerung von der Arbeitslosenversicherung einen bescheiden entlöhnten, auf sechs Monate befristeten Einsatz in der kantonalen Verwaltung oder im Nonprofit-Bereich. Das Ziel ist, neben dem Erhalt oder dem Aufbau der Arbeitsfähigkeit, eine Referenz und ein reguläres Arbeitszeugnis zu erhalten. Die Teilnehmenden werden parallel dazu bei ihrer Suche nach einem regulären Arbeitsverhältnis gecoacht. Die Finanzierung erfolgt über den Fonds zur Verhinderung der Arbeitslosigkeit.

Die kantonale Verwaltung ist auch hier sowohl administrativ als auch als Anbieterin von Stellen involviert.

4.3 Verantwortung als Arbeitgeber

Schliesslich trägt der Regierungsrat als Arbeitgeber auch gegenüber seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Verantwortung. Die berufliche Reintegration und soziale Integration von erkrankten oder verunfallten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, mit dem Ziel, Arbeitsplatzverlust, Invalidisierung und soziale Isolation möglichst zu vermeiden, hat für den Regierungsrat eine sehr grosse Bedeutung.

Seit zwölf Jahren besteht mit der im Finanzdepartement angesiedelten Abteilung Care Management von Human Resources Basel-Stadt (HR BS) ein Angebot, das so in keiner anderen kantonalen Verwaltung zu finden ist: «Come back» unterstützt kranke und verunfallte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei der Rückkehr an den Arbeitsplatz, die «betriebliche Sozialberatung» unterstützt in allen anderen schwierigen Situationen, die sich auf die Leistungsfähigkeit auswirken können und die «berufliche Neuorientierung» begleitet beim Finden von neuen beruflichen Perspektiven. Pro Jahr begleitet die Abteilung Care Management um die 400 erkrankte oder verunfallte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei der Reintegration. Diese erfolgt über Arbeitsversuche (am angestammten Arbeitsplatz oder an sogenannten Trainingsarbeitsplätzen, die individuell gesucht und innerhalb der kantonalen Verwaltung auch gefunden werden müssen) und mit individuell abgestimmten Steigerungsschritten bei Pensum und Leistungsanspruch.

5. Fazit

5.1 i-Job Anstellungen sind soziale Anstellungen

i-Job-Anstellungen sind ungeachtet deren Dauer bereits heute «Soziale Anstellungen» im Sinne des Anzugs:

- Soziale Integration für Personen, die auf dem ersten Arbeitsmarkt keine Chance auf eine Anstellung haben (seit vielen Jahren stellenlos und alle Möglichkeiten der beruflichen Integration ausgeschöpft, meist körperlich, kognitiv oder psychisch beeinträchtigt, aber dennoch ohne Anspruch auf eine IV-Rente). Den Personen wird ein Langzeitarbeitsplatz im zweiten Arbeitsmarkt angeboten;
- Der i-Job ermöglicht eine langfristige Beschäftigung mit geregelter Tagesstruktur und Sozialkontakten;
- Durch Tagesstruktur und Sozialkontakte kann sich auch die übrige Alltags- und Lebensbewältigung verbessern und stabilisieren;
- Das Erbringen einer Leistung steht nicht im Vordergrund.

Am Profil der betroffenen Personen ändert sich erfahrungsgemäss auch nach einer zweijährigen Tätigkeit in einem i-Job in der Regel nichts: Sie sind nach wie vor nicht im ersten Arbeitsmarkt einsetzbar.

5.2 Ungleichbehandlung lässt sich nicht rechtfertigen

Aus Sicht des Regierungsrates lässt es sich nicht rechtfertigen, dass Personen, nur weil sie bereits zwei Jahre lang am Programm i-Job teilgenommen haben, gegenüber anderen Sozialhilfebeziehenden finanziell bessergestellt werden sollen, indem sie ohne entsprechende Mehrleistung gegenüber dem Status Quo ihrer Tätigkeit plötzlich so viel «Lohn» erhalten, dass sie nicht mehr auf die Sozialhilfe angewiesen sind. Dieser Ansatz - eines gewissermassen existenzsichernden Mindestlohnes ungeachtet der Leistungsfähigkeit - wäre aufgrund des verfassungsrechtlichen Gebots

der Gleichbehandlung nur dann vertretbar, wenn alle anderen Sozialhilfebeziehenden vergleichbar profitieren könnten.

5.3 Vorschlag für Betroffene nicht attraktiv

Abgesehen von obigen Bedenken bleibt die Tatsache, dass eine Ablösung von der Sozialhilfe durch eine existenzsichernde Anstellung den wenigsten i-Job-Teilnehmenden eine attraktive Perspektive bietet: Um den gleichen finanziellen Standard zu erreichen, müsste eine weitaus grössere Leistungsfähigkeit vorhanden sein und erbracht werden und es müsste auf die persönliche Unterstützung der Sozialhilfe verzichtet werden können.

Abschliessend sei erwähnt, dass Personen im i-Job-Programm schon heute die von den Anzugstellenden zu Recht als wichtig erachtete Wertschätzung entgegengebracht wird: Sie haben eine sinnvolle Tätigkeit, sind in ein Team integriert bei der die Gleichbehandlung aller Teilnehmenden im Vordergrund steht und weniger die individuelle Leistung, verfügen über einen Arbeitsvertrag, ebenso wie ihnen der volle EFB von 400 Franken pro Monat gewährt wird.

6. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug der Gesundheits- und Sozialkommission betreffend «Soziale Anstellungen innerhalb der kantonalen Verwaltung und kantonsnahen Betrieben bei erfolgreicher Integration» abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Beat Jans
Regierungspräsident

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin