



An den Grossen Rat

11.5242.02

Basel, 21. März 2012

P289 "Nein zum Modell Passage bei der Sozialhilfe!"

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat in seiner Sitzung vom 19. Oktober 2011 die Petition "Nein zum Modell Passage bei der Sozialhilfe!" an die Petitionskommission zur Prüfung und Berichterstattung überwiesen.

1. Wortlaut der Petition

Das Modell Passage

Erwerbslose, die über kein Vermögen mehr verfügten und sich bei der Sozialhilfe anmelden müssen, sind ab 1. April 2011 dazu verpflichtet, zuerst einen Monat lang in der städtischen Verwaltung zu arbeiten, z .B. bei der Strassenreinigung oder der Stadtgärtnerei. Dies zu einem Nettolohn von rund Fr. 2'250.--. Ausgenommen von dieser Regelung sind kranke Personen, die ein Arztzeugnis einreichen. Nach Ablauf dieses Monats müssen die Betroffenen sich ein zweites Mal bei der Sozialhilfe der Stadt Basel anmelden. Diese verfügt nun über einen Erfahrungsbericht, der Auskunft darüber gibt, wie die Sozialhilfe beantragende Person während der 30 Tage arbeitet und wie sie sich während der Arbeitszeit verhielt. Aufgrund des Erfahrungsberichts werden Einsatz- und Disziplinierungsmassnahmen ergriffen (Anreiz- und Beschäftigungsprogramme). Es können auch Sanktionen (Leistungskürzungen bis zu 100%) ausgesprochen werden, wenn die betroffene Person während ihres Arbeitseinsatzes nicht erwartungsgemäss "funktionierte".

Abschreckung und Verunsicherung

Das Modell Passage schreckt ab, verunsichert und diskriminiert die in Not geratenen Menschen. Manche melden sich gar nicht mehr an, verstecken sich und ihre Not, solange sie dies können.

Generalverdacht

Mit dem Modell Passage wird im Vornherein jeder Sozialhilfe beantragenden Person unterstellt, dass sie nicht arbeitswillig sei. Man vergisst dabei, dass in den heutigen Zeiten viele Menschen erwerbslos werden und keine Arbeitsstellen finden können. Sie sind nicht schuld an dieser Situation. Der Arbeitsmarkt benötigt viele von ihnen nicht mehr, er ist ausgetrocknet und bietet nur noch Teilsegmenten von Arbeitswilligen Arbeitsplätze an, wie zurzeit jungen Hochqualifizierten. Es ist daher nicht sinnvoll, in Not geratene Menschen

zusätzlich unter Druck zu setzen. Sie benötigen vom ersten Tag an Perspektiven, Weiterbildung, Umschulungen, reguläre Stellen und nicht "Zwangsarbeit".

Die unterzeichnenden Personen fordern aus all den genannten Gründen den Regierungsrat und den Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt auf, das diskriminierende Modell Passage unverzüglich zu stoppen.

2. Abklärungen der Petitionskommission

Die Petitionskommission wollte sich als erstes allgemein über das Pilotprojekt informieren lassen und lud dafür die Zuständigen der Verwaltung zu einem Hearing ein. Erst im Anschluss daran beschloss sie, die Petentschaft anhören zu wollen.

2.1 Hearing vom 16. November 2011 mit der Leiterin der Sozialhilfe Basel (SH) sowie einem Teamleiter des Arbeitsintegrationszentrums (AIZ) vom Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) und gleichzeitiger Einsatzleiter für das Passage-Modell, beide vom Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt (WSU)

2.1.1 Das Pilotprojekt "Passage"

2.1.1.1 Arbeitseinsätze

Das Pilotprojekt "Passage" sei am 1. August 2011 mit einer ersten Gruppe von Betroffenen gestartet und kontinuierlich aufgebaut worden. So gebe es heute Arbeitseinsätze in insgesamt vier Gruppen à je 8 bis 10 Personen. Ein Ziel sei, die arbeitsmarktlich-integrativen und sozialarbeiterischen Bedürfnisse/den Integrationsbedarf der einzelnen Person zu erkennen. Einsatzorte seien Sportanlagen, Wald- und Forstgebiete, kantonale Labors und andere Ämter. Die Tätigkeit sei niederschwellig, leicht und erfordere keine weiteren Vorkenntnisse. Ausschlusskriterien für eine Teilnahme am Modell Passage seien u.a. häusliche Bindung (z.B. betreuungspflichtige Kinder), Arbeitsunfähigkeit und vorhandene Suchtproblematik, Alter über 55 Jahre, in Ausbildung stehend.

Arbeitgeber für die Einsätze sei das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA), resp. das Arbeitsintegrationszentrum (AIZ). Während des Projekts Passage erfasse man im Rahmen der dabei gemachten Tätigkeiten, was jede einzelne Person leisten könne. Die Zuweisung erfolge nur über Kriterien und sei nicht individualisiert. Das AIZ beurteile die Arbeitsmarkttauglichkeit einer einzelnen Person sowie deren Verhaltensweise (Pünktlichkeit, Leistungswille) um zu realisieren, wer in den ersten Arbeitsmarkt gehöre und wie diese Person gezielt eingesetzt werden könne.

2.1.1.2 Umsetzung

Melde sich eine ausgesteuerte Person bei der Sozialhilfe (SH) an, so werde abgeklärt, ob sie wieder in den Arbeitsprozess eingebunden werden könne oder nicht. Im Zweifel verzichte man auf eine Einsatzpflicht. Werde eine Einbindung in den Arbeitsprozess bejaht, versuche man Kenntnisse über den individuellen Integrationsbedarf und die Integrationsbereitschaft

der einzelnen teilnehmenden Person zu erhalten, ebenso zu ihrem Gesundheitszustand. Die betreffende Person werde nicht gefragt, ob sie einen Einsatz und welchen sie wünscht. Ein Teil der Betroffenen realisiere erst nach zwei, drei Tagen, was die Teilnahme am Projekt Passage ihnen persönlich bringt. Das Annehmen der zugeteilten Arbeit sei auch ein Teil der Leistung der Betroffenen. Die Teilnehmenden kämen aufgrund des Modells zudem wieder zu den so wichtigen Tagesstrukturen und zu Lohn inkl. Anreizbeitrag.

Wer sich bei der SH melde, möchte möglichst bald eine Arbeit. Die überbrückte Zeit bis zum einmonatigen Arbeitseinsatz laufe über die SH. Komme es im Anschluss an den Arbeitseinsatz im Modell Passage nicht zu einer direkten Ablösung, werde die betreffende Person von der SH weiterhin unterstützt. Wer im Modell mitmache, sei ausgesteuert oder Selbständigerwerbende ohne Anspruch auf Taggelder. Hauptsächlich seien es Leute mit wenig oder ohne Ausbildung, selten Akademiker oder Leute mit höherer Ausbildung.

Steige jemand aus dem einmonatigen Arbeitsprozess aus, erfolge eine Meldung an die SH. Das AIZ selbst sanktioniere nicht. Eine zweite Zuweisung sei möglich, wenn die betreffende Person ein Arztzeugnis vorlege. In der Regel breche das AIZ das Projekt mit der betreffenden Person ab, wenn sie nicht mehr zur Arbeit erscheine.

Wer die Erfordernisse nicht erfülle erhalte keine Lohnzahlung. Wer sich bei er SH anmelde, erhalte bei der Aufnahme in die SH für den ersten Monat einen SH-Beitrag. Wenn sich die betreffende Person für das Modell Passage angemeldet habe und nicht zur Arbeit erscheine, erhalte sie im Monat, in dem sie hätte arbeiten sollen, weder Lohn noch SH. Die betreffende Person müsse dann Ansprüche geltend machen, Notmassnahmen müssten greifen. Die Notmassnahme bedeute den Grundbedarf zu erhalten, was niemand wünsche.

Das Modell Passage konkurrenzieren die Privatwirtschaft nicht. Die Anbieter von Einsatzorten hätten keinen Anspruch auf Erfüllung einer bestimmten Arbeit. Die verrichteten Arbeit seien "nice to have" Tätigkeiten, die nicht zwingend erforderlich seien. Es gehe in erster Linie darum, dass eine Arbeit geleistet werde und dass sie eine positive Wirkung habe. SH und AIZ würden mit dem Modell kein Geld erwirtschaften.

2.1.2.3 Erste Resultate zum Modell "Passage"

Von 48 zugewiesenen Personen (z.T. einige davon doppelt) seien 16 in irgendeiner Form unentschuldigt fern geblieben. Sie seien entweder gar nie beim zuständigen Einsatzleiter erschienen (10), hätten bei ihm zwar den Arbeitsvertrag unterschrieben, seien dann aber nicht zur Arbeit erschienen (2), seien ein zweites Mal zugewiesen worden (2), hätten eine Stelle bekommen (1) oder von sich aus den Arbeitseinsatz nach 14 Tagen abgebrochen (1). Dass eine Drittel der nicht zur Arbeit Erschienenen decke sich in etwa mit den Erfahrungen, die in Winterthur gemacht worden seien.

Von den 48 Zuweisungen hätten 8 Personen zum Teil noch während ihres Einsatzes eine Stelle gefunden. 27 ausgefüllten Fragebogen habe man entnommen, dass die Einsätze als sehr gut (21), gut (4), mittel (1) und negativ (1) empfunden worden seien. Diejenige Person, welche den Einsatz als negativ taxiert hatte, habe sich gegenüber dem AIZ gar via Presse geäußert. Die Rückmeldungen zeigten aber, dass 93% der eingesetzten Personen, welche einen Fragebogen retourniert hätten, mit dem Arbeitseinsatz im Modell Passage zufrieden seien. Die Frage, wie die Unterstützung durch den Gruppenleiter während der Arbeit

gewesen sei und ob sie sich wohl gefühlt hätten, sei durchwegs mit gut oder sehr gut beantwortet worden. Auf die Frage, ob die eingesetzte Person vom Einsatz profitiert habe, antworteten 85% mit "positiv", 20% mit "absolut", 3% mit "gut", 3% mit "so la la" und 1% mit "nein".

Das Modell habe somit die gleiche Wirkung wie in Winterthur, wo 20% der Passage-Teilnehmenden – eine erfolgreiche Quote – wieder hätten in den Arbeitsprozess integriert werden können.

2.1.3.4 Zur Petition

Die Petition spreche die auf politisch-philosophischer Ebene zu führende Diskussion an, ob und wie weit von Staates wegen eine Mitwirkung von ausgesteuerten Personen erfordert werde. Die Petition sei lanciert worden, bevor man Erfahrungen mit dem Modell Passage gemacht habe. Zum versteckten Vorwurf, den betreffenden Menschen würde versprochen, im Anschluss an ihren Arbeitseinsatz Arbeit zu bekommen, müsse gesagt werden, dass die Erwartungen in das Modell Passage zu relativieren seien. 20% Erfolg für jemanden, der sich bei der SH melde, sei sehr gut. Die Quote sei sonst nirgendwo so hoch. Eine Chance von weit über 25% zu erhalten könnte (leider) nicht eingelöst werden.

2.2 Hearing vom 14. Dezember 2011 mit einem Vertreter von „BastA!, Basels starker Alternative“, Gassenarbeiter beim Schwarzen Peter, und einer Vertreterin der „Liste 13, Liste gegen Armut und Ausgrenzung“, beide als Vertreter der Petentschaft

Die Vertreter der Petentschaft begründeten ihre Forderung, das Modell Passage sei „unverzüglich zu stoppen“, in Ergänzung zum Petitionstext wie folgt: Für jemanden, der über längere Zeit vergeblich einen Job gesucht habe, sei der Gang zur Sozialhilfe (SH) schon schwer genug. Die betreffende Person brauche in diesem Moment besondere Unterstützung. Ein Einstieg ins Modell Passage sollte daher erst nach einem Vorlauf bei der SH und nach individueller Abklärung der betroffenen Person und ihren konkreten Bedürfnissen erfolgen. Ob innert so kurzer Zeit festgestellt werden könne, wie jemand funktioniere, zumal die geleisteten Einsätze nichts mit dem Beruf der eingesetzten Person zu tun hätten, sei anzuzweifeln. Die Wirksamkeit des Modells Passage als Direkteinstieg ohne Abklärungen vorweg sei daher in Frage zu stellen. Diskriminierend sei ausserdem, dass das Modell Passage mit Sanktionen verbunden sei. Bei vielen Betroffenen löse es jedenfalls Schwellenängste beim ohnehin schweren Gang zum Sozialamt aus.

Störend sei zudem der Kreislauf, dass Stellen, bis anhin häufig Nischenarbeitsplätze, an denen wie im Modell Passage relativ einfache Arbeit geleistet werde, je länger je mehr - auch vom Kanton - gestrichen würden. Die Betroffenen würden arbeitslos und müssten schliesslich womöglich zwangsweise eine ähnlich niederschwellige Arbeit im Modell Passage verrichten, wie in der gekündigten Stelle, aber zu schlechteren Konditionen. Es werde nicht bestritten, dass es Missbräuche beim Bezug von SH gebe. Diese seien nicht zu tolerieren. Aber eine de facto Schuldzuweisung spiele eine grosse Rolle in der Gesellschaft, wo die strukturierte Verantwortungslosigkeit gestiegen sei und man nicht zu den Leuten auf der untersten sozialen Stufe schaue, sondern über sie eine Wertediskussion führe (mit Hinweis

auf den Soziologen Kurt Wyss¹), obwohl die Situation, vom derzeit masslosen Stellenabbau betroffen zu sein, immer mehr auch Leute aus der Mittelschicht treffe. SH-Empfängerinnen und -empfänger stelle man vermehrter Fragen, die von einem gewissen Misstrauen ihnen gegenüber zeugten, statt ihnen Hilfe zukommen zu lassen. Es herrsche eine falsche Vorstellung was für ein Bedürfnis nach Tagesstrukturen Menschen hätten, die von Arbeitslosigkeit und einem Gang zur SH betroffen seien. Viele von ihnen - gerade Menschen aus der Mittelschicht - könnten sich diese sehr wohl selbst geben und selbstbestimmt handeln. Daher müsse ein Arbeitseinsatz für sie freiwillig sein.

Der Inhalt des Modells Passage und die Rahmenbedingungen müssten zudem öffentlich bekannt gegeben werden. Es sollte auch publik werden, welche Jobs aufgrund der Teilnahme am Modell gefunden worden seien.

3. Erwägungen der Petitionskommission

Das Hearing mit den Vertretern der Petentschaft macht das eigentliche Ziel der Petition noch einmal deutlich, nämlich den aus ihrer Sicht falschen Umgang mit erwerbslosen SH-Bezügern.

Nur ein Kommissionsmitglied äussert grundsätzlichere Kritik am Modell Passage, ähnlich wie die Vertreter der Petentschaft: Das Modell Passage sei lediglich ein Sammelkanal, undifferenziert und nicht sinnvoll, weil über die dabei zu verrichtende Arbeit keine Lerneffekte über die blossen Tagesstruktur hinaus erzielt würden, weil das Modell zu schematisch sei und dabei die Ausbildung der eingesetzten Person keine Rolle spiele, weil die Forderung an die eingesetzte Person keine Verbesserung für deren Zukunftschancen bringe, sondern nur eine Gegenleistung für staatliche Unterstützung im Gegensatz zur Mitwirkungspflicht an der eigenen Integration und in diesem Rahmen für weitere Pflichten sei, und weil das Modell Passage für die Idee ungeeignet sei, dass die betroffene Person "etwas durchziehen" müsse.

Die Mehrheit der Kommission ist sich darin einig, dass die Vertreter der Petentschaft dem Pilotprojekt "Passage" keine Chance geben und generell Kritik gegen das Modell üben. Die Kommissionsmehrheit sieht in der Tatsache, dass 20 % der Passage-Teilnehmenden wieder haben in den Arbeitsprozess integriert werden können, nur Positives und das nicht nur aus Sicht der Staatskasse, sondern vor allem auch für die betreffende Person. Das Modell Passage soll daher nicht wie in der Petition verlangt gestoppt werden.

Einig sind sich alle Kommissionsmitglieder, dass das Pilotprojekt und seine Wirkung, wie von den Vertretern der Petentschaft gewünscht, besser bekannt gemacht werden sollten, und dass womöglich anhand einer Studie der Projekt-Erfolg aufgezeigt wird, z.B. indem bekannt gegeben wird, welche Stellen für Passage-Teilnehmende gefunden worden sind und wie nachhaltig die Stellenvermittlung gewesen ist. Die SH soll zudem an dem dafür zuständigen runden Tisch laufend über das Projekt informieren. Als ebenfalls nicht völlig unbegründet sieht ein grosser Teil der Kommissionsmitglieder den Vorwurf der Vertreter der Petentschaft an den Kanton bezüglich Streichung von Arbeitsstellen, an denen

¹ vgl. <http://www.wyss-sozialforschung.ch/lehre/index.html>; http://www.liste13.ch/IMG/pdf/wyss_muttENZ.pdf; Zusammenfassung des Buchinhalts "Workfare" unter http://www.kommunisten.ch/index.php?article_id=702

niederschwellige Arbeit geleistet werden könnte. Inwiefern der Kanton diesbezüglich in die Verantwortung genommen werden könnte, ist allerdings an dieser Stelle nicht zu diskutieren.

4. Antrag der Petitionskommission

Die Kommission beantragt, vorliegende Petition als erledigt zu erklären.

Im Namen der Petitionskommission des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'B. Gerber', written in a cursive style.

Dr. Brigitta Gerber, Präsidentin