



An den Grossen Rat

21.5449.02

WSU/P215449

Basel, 1. September 2021

Regierungsratsbeschluss vom 31. August 2021

## **Interpellation Nr. 85 Oliver Bolliger betreffend «effektive Armutsbekämpfung durch Einführung der wirtschaftlichen Basishilfe im Kanton Basel-Stadt»**

(Eingereicht vor der Grossratssitzung vom 2. Juni 2021)

«Die Pandemie und die wirtschaftliche angespannte Lage trifft die Migrationsbevölkerung in prekären Beschäftigungsverhältnissen besonders stark. Ein Teil der Betroffenen verzichtet aus Angst vor migrationsrechtlichen Konsequenzen auf den Bezug der Sozialhilfe und versucht sich irgendwie durchzubringen. Dies hat ein Leben in Armut mit einem hohen Schulden-Risiko zur Folge.

In den Städten der Schweiz wurde einiges unternommen, um die negativen wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie abzufedern und trotzdem ist die Armut so sichtbar geworden, wie schon lange nicht mehr. Die langen Warte-Schlangen vor den Lebensmittelabgaben haben dies mit aller Deutlichkeit gezeigt.

Eine vom Sozialdepartement der Stadt Zürich in Auftrag gegebener Untersuchung der ZHAW Soziale Arbeit hat aufzeigen können, dass sich insbesondere Ausländerinnen und Ausländer in prekären Beschäftigungsverhältnissen in grosser wirtschaftlicher Not befinden und auf die Unterstützungsleistungen der Sozialhilfe nicht zurückgreifen können oder wollen.

Als Sans-Papiers haben sie keinen Anspruch auf Sozialhilfe-Leistungen und als Migrant\*in mit B- oder C-Ausweis laufen sie mit dem Bezug von Sozialhilfeleistungen in Gefahr den Aufenthaltsstatus zu verlieren.

Die Migrationsgesetzgebung auf Bundesebene erschwert somit eine effektive Armutsbekämpfung. Aus diesen Gründen hat das Sozialdepartement Zürich gemeinsam mit vier sozialen Partner-Organisationen das Projekt der „Wirtschaftlichen Basishilfe“ ins Leben gerufen.

In der Stadt Zürich beginnt ab Mitte dieses Jahres ein 18-monatiges Pilotprojekt zur effektiven Armutsbekämpfung. Der Stadtrat stellt für das Pilotprojekt 2 Millionen Franken an finanziellen Mitteln zur Verfügung.

Im Zusammenhang mit der geschilderten Problematik bitte ich die Regierung um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie positioniert sich der Regierungsrat zum Pilotprojekt „Wirtschaftliche Basishilfe“ der Stadt Zürich? Ist die Regierung mit dem Sozialdepartement diesbezüglich im Kontakt?
2. Prüft der Regierungsrat eine Einführung der „Wirtschaftlichen Basishilfe“ auch im Kanton Basel-Stadt? Falls dem nicht so wäre, aus welchen Gründen?
3. Welche Partner-Organisationen könnten die notwendige Unterstützung für ein solches Projekt bieten? Bestehen betreffend einer Umsetzung erste Kontakte und Abklärungen?

4. Welche Massnahmen der effektiven Armutsbekämpfung ergreift der Regierungsrat für Menschen, welche die Sozialhilfe nicht in Anspruch nehmen können oder aufgrund migrationsrechtlicher Konsequenzen diese nicht in Anspruch nehmen wollen?

Oliver Bolliger»

Wir beantworten diese Interpellation wie folgt:

## 1. Generelle Ausführungen

Die Sozialhilfe Basel-Stadt und der Vorsteher des WSU stehen im Austausch mit dem Sozialdepartement der Stadt Zürich. Auch zum Thema der sogenannten «Wirtschaftlichen Basishilfe», der neuen Massnahme zur Existenzsicherung der Stadt Zürich, fand ein Austausch statt.

Im Rahmen des Pilotprojekts «Wirtschaftliche Basishilfe» der Stadt Zürich werden Menschen, welche keinen Zugang zu Sozialhilfe haben (z.B. Sans-Papiers) oder die beim Bezug von Sozialhilfe Risiken eingehen (z.B. Verlust des Aufenthaltsstatus), vorübergehend finanziell unterstützt. Menschen in Notlagen, welche in Zürich verankert sind, können auf diese Weise überbrückend ihre Grundbedürfnisse decken. Das Sozialdepartement der Stadt Zürich hat das Pilotprojekt, welches auf 18 Monate begrenzt ist, per Mitte 2021 gestartet. Der Stadtrat der Stadt Zürich stellte dafür 2 Mio. Franken an finanziellen Mitteln zur Verfügung. Für die operative Umsetzung dieser neuen Massnahme wird die Stadt Zürich von zivilgesellschaftlichen Partner-Organisationen unterstützt. Die wirtschaftliche Basishilfe wird an gewisse Bedingungen geknüpft, wie z.B., dass der Lebensmittelpunkt in der Stadt Zürich ist (5 Jahre für Familien, 10 Jahre ohne Kinder). Die Unterstützung ist ausserdem zeitlich begrenzt, es geht bei der Massnahme um eine Überbrückungsleistung und nicht um eine dauerhafte Finanzierung. Eine Verbesserung der finanziellen Situation der betroffenen Personen soll absehbar und realistisch sein. Die überbrückende Unterstützung ist mit Beratung verbunden. Ein gleichzeitiger Bezug von Sozialhilfe und wirtschaftlicher Basishilfe ist nicht möglich. Ausserdem wird systematisch geprüft, ob ein Anspruch auf subsidiäre Leistungen (z.B. AHV, IV, Prämienverbilligungen, Familienzulagen usw.) besteht.

Das Sozialdepartement Zürich hat im Hinblick auf das Pilotprojekt «Wirtschaftliche Basishilfe» eine Untersuchung bei der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) in Auftrag gegeben. Diese zeigt auf, dass der Gratisbezug von Lebensmitteln während der Covid-19-Pandemie in der Stadt Zürich hauptsächlich von Personen in Anspruch genommen wurde, die zur bisher schon bekannten Gruppe gehörten, die sich vor Covid-19 mehrheitlich ihre Existenz - zwar prekär, aber doch stabil – sichern konnte. Je prekärer oder irregulärer die Anstellungsverhältnisse und je verbreiteter die Anstellung in Niedriglohnsektoren, umso schneller sind die existenzsichernden Grundlagen durch die Massnahmen der Covid-19-Pandemie weggebrochen. Zu den am meisten und schnellsten betroffenen Gruppen gehörten Familien, Alleinstehende und Selbstständige oder Angestellte im Niedriglohnsektor bei Nichtbezug von Sozialhilfe, Sans-Papiers und Sexarbeiterinnen bzw. Sexarbeiter. Bei längerem Ausbleiben von Erwerbsmöglichkeiten sind insbesondere für Personen, bei denen die Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen zum Nichtbezug von Sozialhilfe führt, nachhaltige Prekarisierungsprozesse möglich.

Die Studie zeigt weiter auf, dass eine weitere Gruppe von Personen, welche gratis Lebensmittel bezog, vor Covid-19 durch die Sozialhilfe, Asylvorsorge oder asylrechtliche Nothilfe stabilisiert waren. Je abgesicherter die Unterstützung für diese Personen-Gruppe war, desto weniger wurden sie durch die Covid-19 Massnahmen beeinträchtigt. Wer vorher schon mit sehr knappem Budget leben musste, benötigte die Gratis-Mahlzeiten und -Lebensmittel bereits vor der Pandemie als überlebenswichtige Ergänzung. Schliesslich gibt es ältere Menschen, die finanziell zwar knapp budgetierten müssen und teilweise unter Altersarmut leiden, jedoch in ihrer Existenz nicht bedroht sind. Was sie zu den Ausgabe- und Verteilstellen führte, sind Einsamkeit und Isolation, welche teilweise, aber nicht nur, Folgen der Massnahmen zur Pandemiebekämpfung waren. Diese Erkenntnisse können für Basel-Stadt ebenfalls gelten, auch wenn in Basel keine langen Schlangen bei Lebensmittelausgaben beobachtet werden konnten.

Das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG, SR 141.10) gibt den Rahmen für die kantonale Umsetzung der ausländerrechtlichen Konsequenzen eines Sozialhilfebezuges vor. Diese harte Verknüpfung erschwert eine wirksame Sozialpolitik in Städten und Gemeinden.

Der Regierungsrat nimmt die Lücken im Sozialsystem ernst, welche gerade in der Covid-19-Pandemie sichtbar wurden. Er ist bestrebt, die Situation innerhalb des ihm möglichen Spielraums zu verbessern. Der Regierungsrat wird das Pilotprojekt «Wirtschaftliche Basishilfe» der Stadt Zürich mit Interesse weiterverfolgen. Im Spätsommer findet ein Treffen zwischen dem Regierungsrat Basel-Stadt und dem Züricher Stadtrat statt, bei welchem unter anderem dieses Projekt Thema sein wird. Das Projekt ist in Zürich nicht unumstritten: In der vorbereitenden Rechnungsprüfungskommission war für die vorgesehenen Gelder keine Mehrheit zustande gekommen. Die Gegnerinnen und Gegner des Projekts bringen vor, dass Fragen zu Missbrauchskontrolle, Doppelspurigkeiten und zur konkreten Umsetzung unzureichend geklärt seien. Beiträge ausserhalb der Sozialhilfe und der Sozialversicherungssysteme seien nicht gerechtfertigt. Die Zulässigkeit in Bezug auf die bundesrechtlichen Vorgaben wird in Frage gestellt, was auf dem Rechtsweg geklärt werden soll.

Für die weiteren Entscheide will der Regierungsrat die Auswertung des Pilotprojekts «Wirtschaftliche Basishilfe» in Zürich abwarten. Er erhofft sich Antworten oder zumindest Hinweise darauf, ob eine vorübergehende Unterstützung tatsächlich eine Verbesserung bringt und welche Auswirkungen ein «paralleles System» zur Sozialhilfe auf das Sozialsystem im Ganzen zeigt. Wie in der oben erwähnten Studie der ZHAW dargelegt, ist es wichtig, dass die bestehenden sozialen Leistungen tatsächlich in Anspruch genommen werden können. Denn wer in diesem Netz verankert war, auf den hatten die Massnahmen aufgrund der Covid-19-Pandemie weniger Auswirkungen. Die schlimmsten Auswirkungen trafen Personen mit schlechten Anstellungsbedingungen und solche, die (sei es aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen oder aus anderen Gründen) keine Sozialhilfe bezogen. Aus Sicht des Regierungsrates müssten daher in diesen Bereichen Verbesserungen geschaffen werden.

Der Regierungsrat erachtet es als problematisch, dass der Bezug von Sozialhilfe, auf die ein gesetzlicher Anspruch besteht, Nachteile für Ausländerinnen und Ausländer haben kann (z.B. Aufenthalt, Niederlassung und Einbürgerung). Er weist jedoch darauf hin, dass ein vorübergehend kurzer Bezug von Sozialhilfe in der Regel keine negativen Folgen auf eine Aufenthaltsbewilligung hat. Oft besteht in der ausländischen Bevölkerung teilweise unbegründete Angst vor einem Sozialhilfebezug. Die möglichen Auswirkungen eines Sozialhilfebezuges auf den Aufenthaltsstatus ist von Fall zu Fall zu betrachten und darum nicht immer einfach verständlich. Aus diesem Grund will der Kanton die Kommunikation mit der ausländischen Bevölkerung verbessern. Ein Informationsblatt soll die ausländerrechtlichen Bestimmungen in Zusammenhang mit einem Sozialhilfebezug auf einfache Art und Weise erklären. Dieses wird unter anderem bei Organisationen verteilt, welche in Kontakt mit den betroffenen Personen sind.

Auch die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) hat die in der Interpellation angesprochene Problematik erkannt. Sie weist auf die Gefahr hin, dass die Zahl der Personen, welche zwar einen Anspruch auf Sozialhilfe hätten, jedoch darauf verzichten, durch die aktuelle Krise grösser wird<sup>1</sup>. Die SKOS setzt sich dafür ein, dass während der Corona Krise der Bezug von Sozialhilfe nicht zum Widerruf einer Niederlassungsbewilligung oder zum Entzug einer Aufenthaltsbewilligung führt. Sie erachtet aufgrund der gemachten Erfahrung in der Corona-Krise eine Anpassung des AIG als sinnvoll. Konkret schlägt die SKOS vor, die seit 2019 geltende Verschärfung von Art. 63 Abs. 2 AIG sehr kritisch zu hinterfragen.

---

<sup>1</sup> Analysepapier der SKOS: «Corona-Pandemie - Aktuelle Lage und zukünftige Herausforderungen für die Sozialhilfe», überarbeitete Version Januar 2021, unter <https://skos.ch/themen/sozialhilfe-und-corona/herausforderungen-fuer-das-soziale-system/>.

Die Charta Sozialhilfe Schweiz<sup>2</sup> hat die Studie «Nichtbezug in der Sozialhilfe» in Auftrag gegeben, deren Ergebnisse per Ende 2021 vorliegen wird. Die Studie ist schweizweit ausgelegt und soll insbesondere Antworten dazu liefern, inwieweit die Verschärfungen des Ausländerrechts zu einer Zunahme des Nichtbezugs von Sozialhilfe bei der ausländischen Bevölkerung in der Schweiz geführt haben. Ebenfalls wird untersucht, ob auch bei anderen Bevölkerungsgruppen eine Zunahme des Nichtbezugs von Sozialhilfe beobachtet werden kann, und was die Gründe dafür sind. Die Sozialhilfe Basel-Stadt wird ihrerseits bei der Berner Fachhochschule eine Studie zum Umfang und den Gründen des Nichtbezuges von Sozialhilfe spezifisch für Basel-Stadt in Auftrag geben. Bisher musste der Kanton in dieser Thematik von Vermutungen und Schätzungen ausgehen. Liegen validierte Daten zu der Personenzahl und den Gründen vor, kann der Kanton gestützt darauf gezielte Massnahmen einleiten. Der Regierungsrat will darum zuerst die Resultate auch dieser Studien abwarten.

In Basel-Stadt besteht schon seit jeher ein sehr umfassendes Angebot für sozial benachteiligte Personen. Der Kanton ist ausserdem in der privilegierten Situation, dass finanzstarke Stiftungen ortsansässig sind, welche Unterstützungen für sozial benachteiligte Menschen bieten (z.B. Christoph-Merian-Stiftung). Eines der vielen sozialen Angebote ist der Corona-Nothilfe-Fonds der Anlaufstelle für Sans-Papiers Basel. Der Kanton Basel-Stadt hat seit Frühling 2020 in diesen Fonds 400'000 Franken bezahlt. Im Verhältnis zu den Einwohnerinnen und Einwohner und den Zeitraum kommt dieser Betrag schon nahe an die Summe, welche die Stadt Zürich jetzt für das Pilotprojekt «Wirtschaftliche Basishilfe» gesprochen hat. Die Anlaufstelle für Sans-Papiers Basel unterstützt mit ihrem Corona-Nothilfe-Fonds Migrantinnen und Migranten, in der Regel ohne geregelten Aufenthalt, welche durch die Pandemie ihre Arbeit und damit ihr Einkommen verloren haben. Meistens waren diese Personen in Privathaushalten sowie in der Alten- oder Kinderbetreuung tätig. Es werden Einzelpersonen und Familien vorübergehend unterstützt, die sich seit längerer Zeit in Basel-Stadt aufhalten, gut integriert sind und in der Vergangenheit ihren Lebensunterhalt durch Arbeit selber bestreiten konnten. Sie erhalten aus dem Corona-Nothilfe-Fonds beispielsweise für eine befristete Zeit Beiträge an ihre Miet- oder Gesundheitskosten. Ebenfalls wird eine Beratung für mögliche Perspektiven zur Verbesserung der finanziellen Situation angeboten. Wie beim Pilotprojekt «Wirtschaftliche Basishilfe» in der Stadt Zürich wird damit eine befristete finanzielle Überbrückung gewährleistet.

## 2. Beantwortung der einzelnen Fragen

1. *Wie positioniert sich der Regierungsrat zum Pilotprojekt „Wirtschaftliche Basishilfe“ der Stadt Zürich? Ist die Regierung mit dem Sozialdepartement diesbezüglich im Kontakt?*

Der Regierungsrat verfolgt das Pilotprojekt «Wirtschaftliche Basishilfe» der Stadt Zürich mit grossem Interesse. Die Sozialhilfe Basel-Stadt hat sich mit dem Sozialdepartement der Stadt Zürich über das Projekt bereits ausgetauscht. Im Spätsommer werden auch die Exekutiven der Stadt Zürich und des Kantons Basel-Stadt unter anderem über dieses Projekt diskutieren.

2. *Prüft der Regierungsrat eine Einführung der „Wirtschaftlichen Basishilfe“ auch im Kanton Basel-Stadt? Falls dem nicht so wäre, aus welchen Gründen?*
3. *Welche Partner-Organisationen könnten die notwendige Unterstützung für ein solches Projekt bieten? Bestehen betreffend einer Umsetzung erste Kontakte und Abklärungen?*

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass im Kanton Basel-Stadt zum jetzigen Zeitpunkt kein Pilotprojekt entsprechend der «Wirtschaftliche Basishilfe» der Stadt Zürich eingeführt werden soll. Dies unter anderem, weil in Basel-Stadt ein analoges Angebot der Anlaufstelle für Sans-Papiers Basel

---

<sup>2</sup> Die Charta Schweiz wurde Ende März 2019 von der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren, dem Schweizerischen Städteverband, der Städteinitiative Sozialpolitik, dem Schweizerischen Roten Kreuz, der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft und der SKOS lanciert ([www.charta-sozialhilfe.ch](http://www.charta-sozialhilfe.ch)).

besteht, welches vorübergehende finanzielle Unterstützung zur Deckung des Lebensunterhalts bietet. Der Kanton hat seit Frühling 2020 in den Corona-Nothilfe-Fonds der Anlaufstelle für Sans-Papiers Basel 400'000 Franken bezahlt. Aus dem Fonds konnten Personen, die keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben, vorübergehend unterstützt werden. Der Regierungsrat geht ausserdem davon aus, dass mit der eingetretenen Normalisierung der Lage betreffend die Covid-19-Pandemie der Bedarf nach wirtschaftlicher Basishilfe nicht mehr gleich hoch ist.

4. *Welche Massnahmen der effektiven Armutsbekämpfung ergreift der Regierungsrat für Menschen, welche die Sozialhilfe nicht in Anspruch nehmen können oder aufgrund migrationsrechtlicher Konsequenzen diese nicht in Anspruch nehmen wollen?*

Der Regierungsrat hat seit Frühling 2020 insgesamt 400'000 Franken für den Corona-Nothilfe-Fonds der Anlaufstelle für Sans-Papiers Basel gesprochen.

Ein einmaliger kurzer Bezug von Sozialhilfe hat in der Regel keine ausländerrechtlichen Konsequenzen. Um teilweise unbegründete Ängste der ausländischen Bevölkerung abzubauen wird ein Informationsblatt für die ausländische Bevölkerung von Basel-Stadt erstellt. Darin werden die ausländerrechtlichen Bestimmungen in Zusammenhang mit einem Sozialhilfebezug leicht verständlich erläutert.

Der Regierungsrat wird den Verlauf und das Resultat des Pilotprojekts «Wirtschaftliche Basishilfe» der Stadt Zürich verfolgen. Er wird ebenfalls die Ergebnisse der Studie zum «Nichtbezug in der Sozialhilfe» der Charta Schweiz sowie der Studie zum Umfang und den Gründen eines Nichtbezuges von Sozialhilfe in Basel-Stadt abwarten. Basierend auf den daraus gewonnenen Erkenntnissen wird der Regierungsrat über das weitere Vorgehen entscheiden.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans  
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin