



An den Grossen Rat

17.1545.02

16.5605.03

Gesundheits- und Sozialkommission
Basel, 8. Februar 2018

Kommissionsbeschluss vom 8. Februar 2018

Bericht der Gesundheits- und Sozialkommission

zum

Ausgabenbericht Nr. 17.1545.01 Erweiterung und konzeptuelle Anpassung der Notschlafstelle Basel – Pilotprojekt und Anzug Beatriz Greuter und Konsorten Nr. 16.5605.02 betreffend Notschlafstelle

Inhalt

| | |
|---|----------|
| 1. Ausgangslage..... | 3 |
| 2. Vorgehen der Kommission..... | 3 |
| 3. Erwägungen der Kommission..... | 3 |
| 3.1 Massnahmenpaket..... | 3 |
| 3.1.1 Separate Notschlafstelle für Frauen an einem neuen Standort..... | 4 |
| 3.1.2 Teil-Sanierung und Weiterführung der bestehenden Notschlafstelle an der Alemannengasse 1 | 4 |
| 3.1.3 Niederschwellige Wohnmöglichkeiten ausserhalb der klassischen Notschlafstelle | 4 |
| 3.1.4 Gezielter Einsatz von Sozialer Arbeit..... | 4 |
| 3.2 Fokusthemen | 4 |
| 3.2.1 Betriebskosten / Fixkosten | 5 |
| 3.2.2 Heimarzt | 5 |
| 3.2.3 Betriebsevaluation..... | 5 |
| 3.2.4 Zentrumslasten..... | 6 |
| 4. Weiterführung/Implementierung des Projektes in den Regelbetrieb..... | 7 |
| 5. Antrag der Kommission..... | 7 |
| Grossratsbeschluss..... | 8 |

1. Ausgangslage

Mit dem Ausgabenbericht Nr. 17.1545.01 beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, der Sozialhilfe für die Durchführung eines Pilot-Projekts für eine Erweiterung und konzeptuelle Anpassung der Notschlafstelle ab 2019 wiederkehrende Ausgaben in der Höhe von jährlich insgesamt 853'643 Franken sowie für das Jahr 2018 einmalige Investitionskosten in der Höhe von 105'000 Franken zu bewilligen. Mit den vorgesehenen Massnahmen will der Regierungsrat den veränderten Anforderungen im Bereich Obdachlosigkeit Rechnung tragen. Die Geschlechter werden aktuell an der Alemannengasse 1 gemeinsam untergebracht.

In einer zweiten Notschlafstelle an der Rosentalstrasse 70 sollen nun die Frauen untergebracht sowie kleinere Zimmer für längere Aufenthalte angeboten werden. Darüber hinaus ist ein gezielter Einsatz sozialarbeiterischer Beratung vorgesehen.

Mit diesem Ratschlag will die Regierung auch das Anliegen des Anzugs Beatrice Greuter und Konsorten Nr. 16.5605.02 betreffend Notschlafstelle einlösen, den der Grosse Rat am 15. Februar 2017 dem Regierungsrat zur Berichterstattung überwiesen hatte.

Für Details wird auf den Ratschlag Nr. 17.1545.01 verwiesen.

2. Vorgehen der Kommission

Der Grosse Rat hat den Ratschlag Nr. 17.1545.01 am 6. Dezember 2017 seiner Gesundheits- und Sozialkommission (GSK) überwiesen. Die GSK hat das Geschäft an 3 Sitzungen behandelt. Seitens des WSU haben an der Beratung der Departementsvorsteher und der Leiter Sozialhilfe teilgenommen. Die GSK hat sich im Zusammenhang mit der Beratung der Vorlage auch direkt vor Ort, d.h. in der bestehenden Notschlafstelle Alemannengasse 1, über die Einrichtung und den Betrieb informieren lassen.

3. Erwägungen der Kommission

Das WSU machte anlässlich der Beratung auf folgende Schwerpunkte der Überlegungen aufmerksam, die zum vorliegenden Ausgabenbericht geführt haben: Die Arbeits- und Aufenthaltssituation an der Alemannengasse ist für Nutzerinnen und Nutzer sowie das Personal zunehmend konfliktbeladen. Die Notschlafstelle ist im Prinzip nur für kurzfristige Aufenthalte gedacht. Die Raumverhältnisse mit den Mehrbettzimmern sind relativ eng, es gibt auch sehr wenige Nasszellen. Es gibt aber zunehmend Langzeitnutzungen. Die Obdachlosen haben Mühe, auf dem Wohnungsmarkt eine günstige Bleibe zu finden, sie haben teilweise auch bedeutende psychische Probleme. Das Personal muss mit aggressivem Verhalten umgehen. Insbesondere ist die Notschlafstelle zu wenig auf die Nutzung durch Frauen ausgerichtet, und Frauen scheinen die Notschlafstelle auch eher zu meiden. Der Bedarf für ein Angebot von Notschlafbetten, bei denen sich alle Frauen sicher und geborgen fühlen können, ist unbestritten und durchaus dringlich.

3.1 Massnahmenpaket

Das nachfolgende regierungsrätliche Massnahmenpaket in vier Punkten wurde in der Kommission intensiv diskutiert: Separate Notschlafstelle für Frauen an einem neuen Standort, Teil-Sanierung und Weiterführung der bestehenden Notschlafstelle an der Alemannengasse, Niederschwellige Wohnmöglichkeiten ausserhalb der klassischen Notschlafstelle, Gezielter Einsatz von Sozialer Arbeit.

3.1.1 Separate Notschlafstelle für Frauen an einem neuen Standort

Obdachlose Frauen sollen neu in einer separaten Notschlafstelle übernachten können. Die Trennung nach Geschlechtern ermöglicht einen sicheren Rückzugsort und soll verhindern, dass obdachlose Frauen trotz Notsituationen die Notschlafstelle nicht in Anspruch nehmen.

Diese Massnahme erachtet die Kommission als sinnvoll und wichtig. Mit den dadurch entstehenden Kosten hat sich die Kommission intensiv auseinandergesetzt (siehe nachfolgenden Punkt Fokusthemen).

3.1.2 Teil-Sanierung und Weiterführung der bestehenden Notschlafstelle an der Alemannengasse 1

Die Teilsanierung ist bereits im Gange und nicht Teil des Ratschlags, da es sich um Unterhaltsarbeiten im Rahmen des ordentlichen Betriebsbudgets handelt.

3.1.3 Niederschwellige Wohnmöglichkeiten ausserhalb der klassischen Notschlafstelle

Am zweiten Standort – an der Rosentalstrasse 70 – soll neben der Frauen-Notschlafstelle die Möglichkeit geschaffen werden, bestimmten Personen einzelne kleinere Zimmer (z. B. Zweibettzimmer mit eigenem Bad/WC) für längere Aufenthalte anzubieten. Mit diesem neuen Angebot soll eine Lücke geschlossen werden.

Die Kommission begrüsst, dass diese Lücke geschlossen werden soll. Sie beauftragt die Regierung, während der Pilotphase mit externen Anbietern das Gespräch zu suchen. Es soll vertieft geprüft werden, ob bei einer Implementierung in den Regelbetrieb diese Leistung vom Staat oder von einem externen Anbieter erbracht werden soll.

3.1.4 Gezielter Einsatz von Sozialer Arbeit

Bisher wird die Notschlafstelle von Nachtwachen betreut. Es wird keinerlei sozialarbeiterische Betreuung oder Beratung angeboten. Bei Konflikten wird die Polizei eingeschaltet. Um der psychosozialen Situation der Übernachtenden Rechnung zu tragen und für eine weitest mögliche Entspannung des Betriebs der Notschlafstelle zu sorgen, sieht die Sozialhilfe neu den gezielten Einsatz einer Sozialarbeiterin oder eines Sozialarbeiters vor. Diese Fachperson soll regelmässig abends zu den Einlasszeiten (abwechselnd nach Bedarf) an beiden Standorten präsent sein und diverse Aufgaben übernehmen:

- Konfliktprävention, Deeskalation, Krisenintervention;
- Niederschwellige Beratung und Information, Unterstützung beim Erschliessen externer Ressourcen und Triage zu anderen Hilfsangeboten;
- Bei psychisch stark belasteten und auffälligen Personen: Krisenintervention, bei Bedarf Sicherstellung von medizinischer/psychiatrischer Versorgung, wenn sinnvoll Triage in ein separates Zimmer am zweiten Standort;
- Triage Wohnmöglichkeit ausserhalb Notschlafstelle;
- „Wohnbegleitung“ für Bewohnerinnen bzw. Bewohner der Zimmer am zweiten Standort: Förderung der Wohnkompetenz, Unterstützung bei der Suche nach einer Anschlusslösung.

Das WSU ist momentan in Abklärung, ob der Kanton selbst oder aber existierende erfahrende Drittorganisationen mit dieser Aufgabe betraut werden. Die Kommission unterstützt diese Massnahme.

3.2 Fokusthemen

In der Diskussion rund um die oben erwähnten Massnahmen, wurden folgende Fokusthemen vertieft geprüft und diskutiert: Betriebskosten/Fixkosten, Heimarzt, Betriebsevaluation, Zentrumslasten.

3.2.1 Betriebskosten / Fixkosten

Das WSU lieferte auf Wunsch der GSK eine detaillierte schriftliche Aufschlüsselung und Begründung der Betriebskosten der neuen Notschlafstelle an der Rosentalstrasse 70.

Sachkosten: Die Nettomieten folgen reglementarischen Vorgaben des Regierungsrats zur Raumbewirtschaftung. Die Mietkosten resultieren aus 244 Franken pro Quadratmeter bei total 450 Quadratmeter Nutzfläche an der Rosentalstrasse. Mit allen weiteren Aufwendungen ergeben sich Sachkosten von total 140'000 Franken. Die Sachkosten sind um 30'000 Franken höher als im Ausgabenbericht angegeben. Es handelt sich aber um eine kostenneutrale Korrektur. Nachträglich hat sich gezeigt, dass gewisse Personalkosten korrekterweise unter Sachkosten zu verbuchen sind. Die Detailpositionen der Betriebskosten liegen der GSK vor.

Die Berechnungen der Personalkosten basieren auf den gemachten Erfahrungen bei der bestehenden Notschlafstelle an der Alemannengasse 1. Sie resultieren aus einer 365-Tage-Öffnung pro Jahr bei einem 13 Stunden-Betrieb pro Tag. Anwesend sind aus Sicherheitsgründen stets zwei Personen. Dies ergibt einen Headcount von 480 Stellenprozenten bzw. 653'000 Franken Personalkosten (inkl. 17'000 Franken für erhöhte Teamleitungsanforderungen und Administrationsaufgaben). Externe Personalkosten (Anforderung von Personal einer Sicherheitsfirma) bei kurzfristigen Abwesenheiten oder Krankheitsausfällen fallen zusätzlich in der Höhe von 35'000 Franken an, Reduktionen entstehen durch Erträge (Kostengutsprachen und Selbstzahler) in der Höhe von 50'000 Franken (bei hoher Belegung). Dies ergibt einen Saldo von 778'000 Franken pro Jahr. Zusätzlich zu diesen spezifischen Standort-Kosten kommt der Einsatz einer Sozialarbeiterin bzw. eines Sozialarbeiters mit Kosten von 75'643 Franken. Dies zusammen ergibt die Summe von 853'643 Franken der Beschlussvorlage.

Der Grossteil des Betriebsaufwands besteht also aus Personalkosten. Das WSU hat darauf aufmerksam gemacht, dass die Personalkosten die Betriebsqualität in der Notschlafstelle widerspiegeln. Das Personal verrichtet keinen einfachen Portendienst, sondern qualifizierte Sozialarbeit mit den Obdachlosen.

Unabhängig von der Belegung fallen die Fixkosten an der Rosentalstrasse zur Alemannengasse relativ hoch aus. Dies rührt daher, dass im Vergleich weniger Betten vorhanden sind, aber die Betriebsform (immer zwei Anwesende) gleich ist.

Synergien mit dem Betrieb für die Betreuung unbegleiteter Minderjähriger in demselben Gebäude an der Rosentalstrasse lassen sich durch Zusammenlegung nicht generieren. Die Notschlafstelle ist ein Nachtbetrieb, das andere ein Tagesbetrieb. Wahrscheinlich sind auch die unterschiedlichen Betreuungskompetenzen (Betreuung Minderjähriger gegenüber Betreuung Erwachsener) nicht auf einfache Weise zusammenzuführen.

3.2.2 Heimarzt

Die Nutzerinnen und Nutzer der Notschlafstelle zeigen zu 90 Prozent psychische Erkrankungen, was zu häufigen Arzteinsätzen mit Ambulanzen führt. Solche externen Einsätze sind teuer. Die GSK regte deswegen an zu prüfen, ob die Einstellung eines Heimarztes zu einer effizienteren und kostengünstigeren Lösung – aber vor allem zu einer Verbesserung der Qualität – beitragen könnte. Das WSU hat mitgeteilt, diesen Input aufzunehmen und zu prüfen.

3.2.3 Betriebsevaluation

Die GSK sieht die Evaluation des Pilotprojekts als wesentlich für eine gelungene Durch- und Weiterführung an. Der Ausgabenbericht bietet aus Sicht der Kommission hierbei noch zu wenig Information. Das WSU lieferte der GSK deswegen eine schriftliche Überblicksdarstellung zu Inhalt und Durchführung der Evaluation.

Die Evaluation wird von der Sozialhilfe nicht abschliessend, sondern laufend durchgeführt. Diese basiert auf folgenden drei Zielen:

- Verbesserte Ausrichtung der Notschlafstelle auf die Bedürfnisse von Frauen
- Entspannung der beengten Situation an der Alemannengasse
- Anschlusslösung für möglichst viele Personen als Alternative zur Notschlafstelle

Für alle drei Kriterien werden statistische Erfassungen und qualitative Befragungen der Anspruchsgruppen vorgenommen. Die spezifischen Erfassungen sind im Dokument an die GSK aufgelistet. Die qualitativen Befragungen werden voraussichtlich von der Sozialhilfe konzipiert und von externen Personen durchgeführt (Sozialarbeiter, Gassenarbeiter etc.). Für die Befragung zur Verbesserung der Notschlafstelle für Frauen wird konkret an die frauenOase gedacht, die speziell mit obdachlosen Frauen in Basel im Kontakt steht und während der kalten Jahreszeit selbst auch wenige Notschlafplätze zur Verfügung stellt.

Während die Evaluation bei den räumlichen Aspekten (die ersten zwei der oben genannten Ziele) bereits kurzfristig erfolgen kann, wird die Evaluation zu Anschlusslösungen länger dauern. Es handelt sich hierbei um persönliche Veränderungsprozesse bei den betroffenen Personen und um nachhaltige Resultate bei der Überwindung der Obdachlosigkeit.

Die Evaluation erfolgt laufend, die Berichterstattung der Sozialhilfe an den Regierungsrat beginnt ab 2020. Daraus folgen auch die Beschlüsse über die Fortsetzung und weitere Planung bzw. die Überführung des Pilotbetriebs in den Regelbetrieb.

3.2.4 Zentrumslasten

Im Jahr 2017 gab es rund 11'000 Übernachtungen in der Notschlafstelle von Personen, welche in Basel angemeldet sind.

Die Zahl von Personen aus den Nachbarkantonen oder von Personen, deren Herkunft nicht genauer erfasst worden ist, bewegt sich demgegenüber im mittleren bis niedrigen dreistelligen Bereich. Innerhalb des baselstädtischen Nutzerkreises wird nicht nach Gemeinden erfasst.

Bei den angegebenen Zahlenverhältnissen ist allerdings zu beachten, dass nach einem Zuzug die Anmeldung in der Stadt relativ schnell vonstattengeht. Das bedeutet, dass die Zahl der aus den Nachbargemeinden in Basel übernommenen Obdachlosen nicht real widerspiegelt ist.

Mit der Notschlafstelle übernimmt Basel-Stadt Zentrumslasten. Es gibt ausserhalb der Stadt Basel keine vergleichbare Einrichtung. Die Notschlafstelle, respektive das städtische Umfeld übt demnach eine starke Anziehungskraft auf auswärtige Obdachlose aus.

Mit wenigen Agglomerationsgemeinden bestehen immerhin Abmachungen. Die GSK ist jedoch enttäuscht, dass Basel-Stadt die Aufgabe und die Lasten einer Notunterkunft für Obdachlose, die aus den Gemeinden in die Stadt ziehen, in der Regel allein trägt. In den Basler Partnerschaftsverhandlungen würde das Thema – nach Auskunft des WSU – zwar angesprochen. Rechtlich gesehen wird dabei zwar korrekt entgegnet, dass diese Sozialleistung in den kommunalen Bereich gehört und auf dieser Ebene verhandelt werden müsste. Es entspricht aber nicht dem Partnerschaftsgeist, den Kanton Basel-Stadt auf diese Weise zu Einzelverhandlungen mit Dutzenden Gemeinden zu zwingen, deren unbefriedigendes Ergebnis absehbar ist.

Bei den künftigen „Zimmern für einen längeren Aufenthalt“ an der Rosentalstrasse werden nur Personen aufgenommen, die sich seit längerer Zeit in der Notschlafstelle befinden und somit bereits in Basel gemeldet sind. Somit ist gewährleistet, dass von diesem Angebot nur Einwohnerinnen und Einwohner von Basel profitieren können und nicht auch kurzfristige Zuzügerinnen und Zuzüger.

4. Weiterführung/Implementierung des Projektes in den Regelbetrieb

Der Regierungsrat beantragt in seiner Beschlussvorlage, dass die Regierung über die Implementierung in den Regelbetrieb nach Ablauf des Pilotprojektes entscheidet.

Aus der Kommission wurde dagegen der Antrag gestellt, die Implementierung über den Grossen Rat laufen zu lassen. Damit hätte der Grosse Rat und somit auch die Kommission die Möglichkeit, die Evaluation genauer zu beurteilen.

Dagegen wurden die Argumente eingebracht, dass es sich um einen nicht sehr hohen Beitrag handle, das Budget in jedem Fall durch den Grossen Rat genehmigt werden müsse, und die Implementierung von Pilotprojekten in den Regelbetrieb oftmals vom Regierungsrat beschlossen werden.

Der Antrag aus der Kommission wurde mit 8 gegen 3 Stimmen bei 1 Enthaltung angenommen. Der anwesende Regierungsrat kann den Antrag der Kommission mittragen.

5. Antrag der Kommission

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt die Gesundheits- und Sozialkommission dem Grossen Rat einstimmig mit 12 Stimmen, dem nachstehenden Grossratsbeschluss zuzustimmen und den Anzug Beatriz Greuter und Konsorten betreffend Notschlafstelle als erledigt abzuschreiben.

Die Gesundheits- und Sozialkommission hat diesen Bericht am 8. Februar 2018 einstimmig genehmigt und Sarah Wyss zur Sprecherin bestimmt.

Im Namen der Gesundheits- und Sozialkommission



Sarah Wyss, Präsidentin

Beilage

Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

Erweiterung und konzeptuelle Anpassung der Notschlafstelle Basel – Pilot-Projekt

(vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. 17.1545.01 vom 31. Oktober 2017 und in den Bericht der Gesundheits- und Sozialkommission Nr. 17.1545.02 vom 8. Februar 2018, beschliesst:

1. Für die Durchführung eines Pilot-Projekts für die Einrichtung einer zweiten Notschlafstelle an der Rosentalstrasse werden der Sozialhilfe einmalige Kleininvestitionskosten von Fr. 105'000 sowie jährlich wiederkehrende Ausgaben von Fr. 853'643 bewilligt.
2. Der Regierungsrat berichtet dem Grossen Rat über den Pilotbetrieb und stellt Antrag für die allfällige Überführung des Pilotbetriebs in einen Normalbetrieb.

Dieser Beschluss ist zu publizieren. Er unterliegt dem Referendum.