

SOZIALHILFE DER STADT BASEL

JAHRBUCH 2007



SOZIALHILFE
DER
STADT BASEL

WIR HELFEN ZUR SELBSTSTÄNDIGKEIT



BÜRGERGEMEINDE
DER STADT BASEL

INHALTSVERZEICHNIS

5	Integration und Ausschluss <i>Ueli Mäder</i>
14	Ende des Anstiegs in Sicht? <i>Lea Schär-Sibler</i>
18	Missbrauchsbekämpfung in der Sozialhilfe <i>Alfred Trechslin</i>
27	Strategien zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit <i>Rolf Schürmann</i>
34	Teillohn- und Gegenleistungsmodelle <i>Andreas Bammatter</i>
38	Die Stadthelfer: Ein Pilotprojekt zur soziokulturellen Integration bei der Sozialhilfe <i>Anette Stadel</i>
45	Case-Management-Beratung auf dem Prüfstand <i>Annette Elbert</i>
53	Was geschieht mit vulnerablen AsylbewerberInnen? <i>Thomas Mainx, Gerd Willms</i>
56	Arbeiten mit jugendlichen Asylbewerbern <i>Jens Jörn Jenrich</i>
58	Was kann Verwandten von Sozialhilfeempfängern zugemutet werden? <i>Elisabeth Braun</i>
60	Genügende Rechtsgrundlage für Sozialhilfeleistungen <i>Elisabeth Braun</i>
62	Beschwerden gegen Sozialhilfe <i>Elisabeth Braun</i>
65	Steigende Kosten und sinkende Erträge <i>Bernhard Stöcklin</i>
69	Ökonomische und soziale Theorien in der Praxis <i>Rolf Maegli</i>
77	Anhang zum Jahrbuch Auszug aus dem Verwaltungsbericht 2006

EDITORIAL

Anstelle des detaillierten Verwaltungsberichtes publiziert die Sozialhilfe der Stadt Basel erstmals ein Jahrbuch, das mit Fachbeiträgen auf aktuelle Schwerpunkte der Sozialhilfe eingeht. Ein Auszug aus dem Verwaltungsbericht ist im Anhang enthalten.

Es freut uns, dass Prof. Dr. Ueli Mäder mit einem prominenten Gastbeitrag eine Starthilfe für dieses Jahrbuch leistet. In weiteren Beiträgen wird die Entwicklung der Klientenstrukturen und der Finanzen beleuchtet. Zum Thema Missbrauchsbekämpfung werden detaillierte Fakten dargelegt. Aus der Innovationswerkstätte der Sozialhilfe berichten wir über die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit, die Case-Management-Beratung sowie über das Modell Stadthelfer als Massnahme zur sozialen Integration. Das Schicksal der vulnerablen Asylbewerber sowie die Arbeit mit jugendlichen Asylbewerbern beleuchtet eine Facette des Themas, das in der politischen Diskussion oft zu kurz kommt. Schliesslich gehen wir auch auf die rechtlichen Rahmenbedingungen der Sozialhilfe ein und fragen uns zum Schluss, welche Bedeutung ökonomische und soziale Theorien für die soziale Praxis haben.

Basel, im Juni 2007

Rolf Maegli, Vorsteher Sozialhilfe der Stadt Basel

DIE STADTHELFER: EIN PILOTPROJEKT ZUR SOZIOKULTURELLEN INTEGRATION BEI DER SOZIALHILFE

Soziale Integration

Die Anforderungen im ersten Arbeitsmarkt werden immer härter. Für viele Sozialhilfeempfänger bleiben kaum mehr Perspektiven. Die Sozialhilfe sucht daher nach Wegen, wie motivierte Klienten einen Einsatz im Gemeinwesen leisten können. Das Pilotprojekt Stadthelfer bildet ein Beispiel, wie dieses Ziel erreicht werden kann.

Anette Stadel, Projektleiterin Stadthelfer

Stadthelfer sind Menschen, die das Gemeinwesen durch Tätigkeiten von allgemeinem Interesse in der Stadt Basel unterstützen. Stadthelfer haben Potentiale und sind ein Teil unserer Gesellschaft. Die Sozialhilfe Basel unterstützt die zukünftigen Stadthelferinnen und Stadthelfer sowie das Gemeinwesen, dieses Potenzial zu nutzen.

In Ergänzung zu den Arbeitsintegrationsmassnahmen lancierte die Sozialhilfe der Stadt Basel im Frühjahr 2006 das dreijährige Pilotprojekt «Stadthelfer». Bei den Stadthelfern engagieren sich motivierte Sozialhilfebeziehende in der Freiwilligenarbeit in der Region Basel. Das Projekt begleitet die Teilnehmenden im Ausbau und Erhalt ihrer sozialen Rollen und Netzwerke und damit ihrer soziokulturellen Integration. Auf der anderen Seite unterstützt es die gemeinnützigen Organisationen durch die Vermittlung geeigneter Helferinnen und Helfer.

I. AUSGANGSLAGE(N)

1. Menschen brauchen soziokulturelle Integration

Wir leben heute in einer Gesellschaft des viel zitierten Wertpluralismus. Verschiedene Wertesysteme stehen dem modernen Menschen scheinbar in freier Auswahl zur Verfügung: von der Klein-, Patchwork- oder Einelternfamilie bis zum Singledasein, vom globalen Arbeitsplatz im Worldwide-Web bis zur lokalen Ich-AG, vom religiösen Fundamentalismus bis zur Esoterik. Die Pluralisierung der Lebenseinstellungen führt zu einer Konkurrenz unterschiedlicher Sinnangebote, die eine gemeinschaftliche Wertorientierung und Handlungsgrundlage erschweren.

Der Zugewinn an individueller Autonomie in der Gestaltung der Lebensentwürfe hat verschiedene Konsequenzen. Auf der einen Seite führt es zu einer Lockerung oder Loslösung des Individuums aus den tradierten sozialen und soziokulturellen Strukturen. Auf der anderen Seite gehen Möglichkeiten verloren, Gemeinschaftssinn und -fähigkeit zu erlernen und zu erleben. Diese sind jedoch wichtige Faktoren für eine allgemeine Lebenszufriedenheit und stabile Lebensführung.

Soziokulturelle Integration bezeichnet hier die Möglichkeit, an einer oder mehreren Gemeinschaften und deren kulturellen Errungenschaften teilzuhaben, verschiedene soziale Rollen wahrzunehmen und soziale Netzwerke aktiv mitzugestalten und zu nutzen. Diese Teilhabe vermittelt dem Einzelnen dabei nicht nur das Gefühl, wertvoll und nützlich zu sein, sondern ermöglicht es ihm auch, seine Sozialkompetenzen – wie Flexibilität, Lern- und Konfliktfähigkeit sowie Kommunikationsbereitschaft – zu erhalten und auszubauen.

Soziokulturelle Integration bietet dem Einzelnen Werteorientierung und Sinnfindung in der individuellen Lebensgestaltung.

2. Erwerbsarbeit als Wertorientierung

Im Rahmen der oben erwähnten Gleichwertigkeit verschiedener Lebensstile ist der Wert der Erwerbsarbeit herausragend. Erwerbsarbeit schafft nicht nur die finanzielle Voraussetzung, die zum Lebensstil gehörigen Konsumgüter und Dienstleistungen zu erwerben, sondern schafft auch wichtige Strukturen menschlicher Gemeinschaft und damit soziokultureller Teilhabe.

Fällt die Erwerbsarbeit weg, ohne von einer anderen gesellschaftlich akzeptierten Finanzierungsform abgelöst zu werden, wie der Hausfrau- und Mutterrolle in der Kernfamilie, einer Rente oder Erbschaft, kommt oft die ganze Sinnorientierung und damit die Lebensführung ins Wanken.

Ruedi K. aus Basel ist seit 15 Jahren im Back-Office-Bereich einer grossen Bank tätig. Neben seiner Erwerbsarbeit ist er seit vielen Jahren aktives Mitglied in einer Fasnachtsclique und Kassier eines Wandervereins. Als die Bank den gesamten Privatkundenbereich umstrukturiert, verliert Ruedi K. seine Stelle. Da Ruedi sich von seinen Vereinskollegen und deren Netzwerken ein Jobangebot erhofft, erzählt er in den ersten Monaten wiederholt von seiner Arbeitssuche und bittet seine Kollegen, sich für ihn umzuhören. Nach gut einem halben Jahr gibt er nur noch ungern Auskunft darüber, dass er immer noch arbeitslos ist. Er nimmt immer seltener an den Versammlungen oder Ausflügen teil und nach einem Jahr erscheint er gar nicht mehr. Als der Vereinsbeitrag von Ruedi K. nicht einbezahlt wird und telefonische Nachfragen nicht möglich sind, verliert er seine Mitgliedschaft im Verein.

Vielleicht hatte Ruedi K. das Gefühl, es sei für die anderen peinlich, dass sie ihm nicht helfen konnten, und er wollte warten, bis er wieder eine Erwerbsarbeit hat. Vielleicht konnte er sich die regelmässigen Beizenbesuche nach den Versammlungen und Ausflügen nicht mehr leisten und wollte die anderen nicht damit belasten. Vielleicht ist ihm in dieser belastenden Situation einfach die Lust am Wandern vergangen.

Die Auslöser, die zu einem Austritt aus solchen soziokulturellen Strukturen führen, sind mannigfaltig und oft nicht klar zu eruieren. Fest steht, dass die meisten Langzeitarbeitslosen sich aus den vorher gepflegten Gemeinschaften immer mehr zurückziehen und in die soziale Isolation geraten.

3. Sozialhilfe sucht Alternativen zum Arbeitsmarkt

Im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags bietet die Sozialhilfe der Stadt Basel ihren Kunden, neben den finanziellen Unterstützungsleistungen, gezielte Massnahmen und Angebote im Bereich der beruflichen Integration und der Sozialberatung an. In dem sich stark wandelnden Arbeitsmarkt ist die Sozialhilfe mit der konkreten Situation konfrontiert, dass sie eine Zahl an grundsätzlich arbeitswilligen und -fähigen Sozialhilfebeziehenden betreut, denen sie keine Erwerbsarbeit zuweisen kann. Um die Motivation zur selbstständigen, gesunden Lebensführung zu erhalten, gilt es, Alternativen anzubieten, die es dem einzelnen Menschen ermöglichen, sich als wertvolles, tätiges Mitglied der Gesellschaft zu erleben und einen Beitrag an das gesellschaftliche Zusammenleben zu leisten.

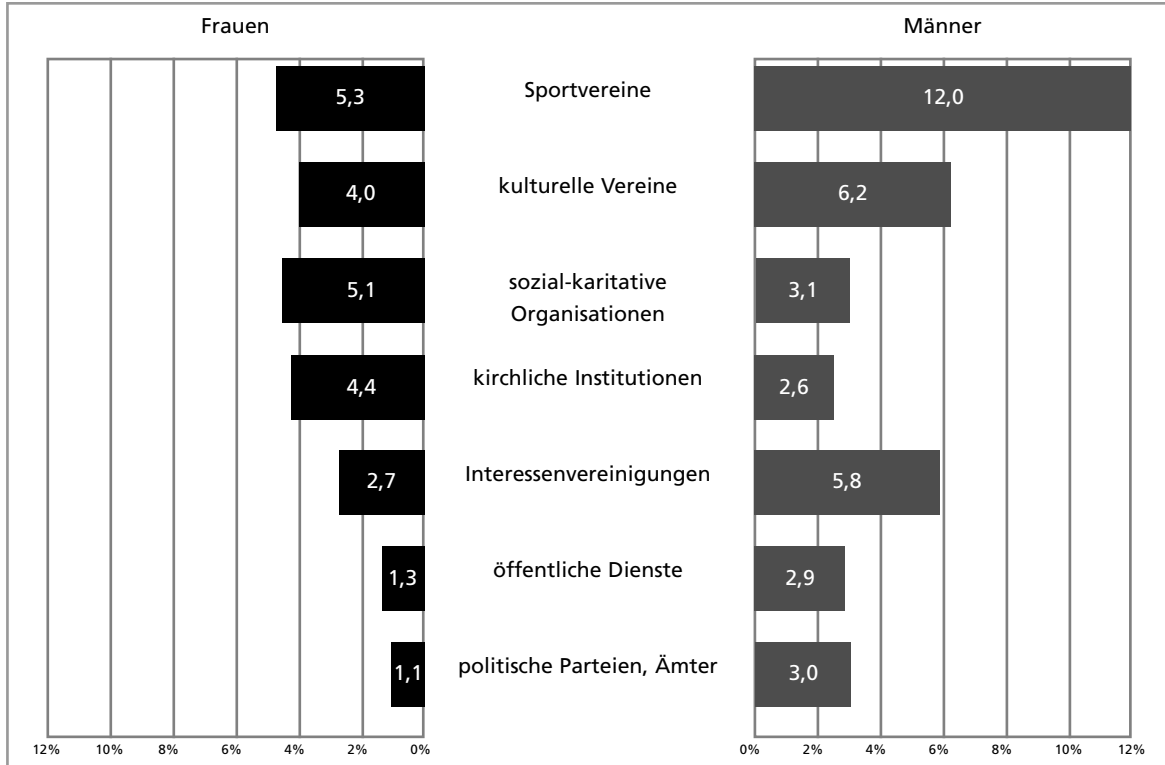
Mit dem Ziel, motivierte Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler in ihrer soziokulturellen (Re-)Integration zu unterstützen, lancierte die Sozialhilfe im Frühjahr 2006 das Projekt Stadthelfer. Wichtiger Ansatzpunkt des Projektes ist es, dass keine weiteren Angebote in einem ergänzenden Markt (wie zum Beispiel Beschäftigungsprogramme für Arbeitssuchende) geschaffen werden, sondern die zukünftigen Stadthelferinnen und Stadthelfer in bestehende gesellschaftliche Strukturen integriert werden.

4. Eine Schweiz ohne Freiwilligenarbeit gäbe es nicht

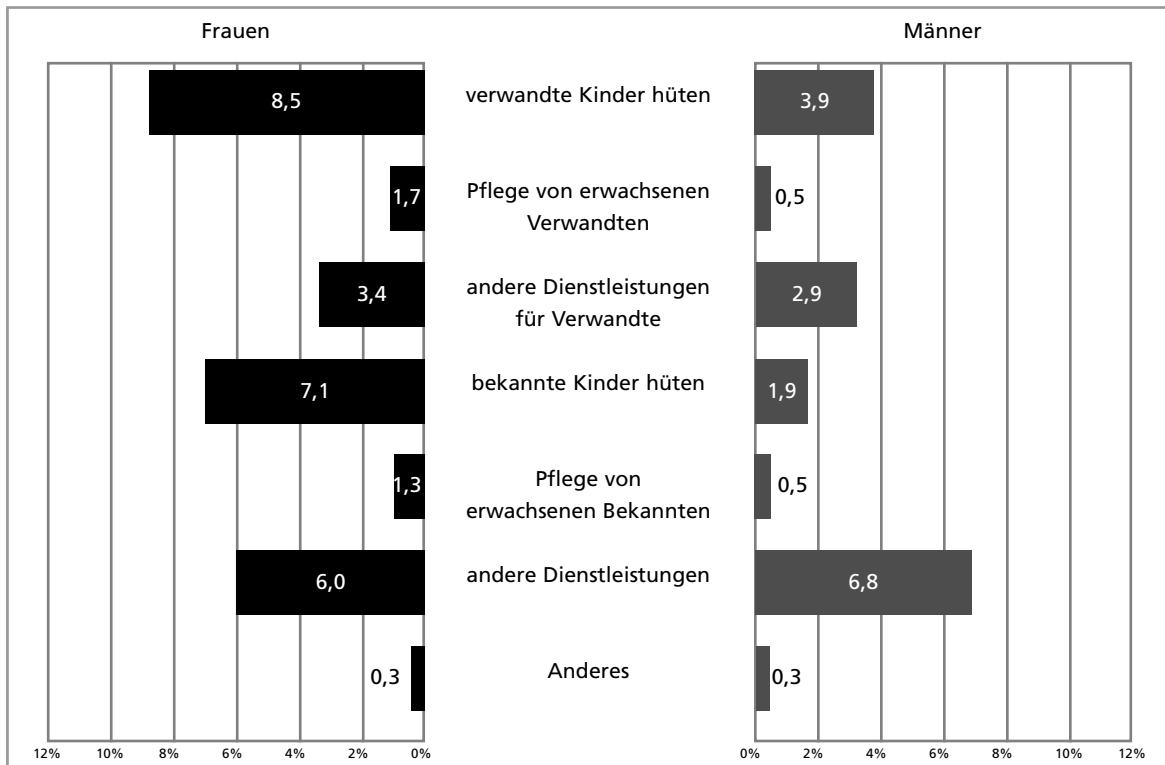
In der Schweiz hat die Freiwilligenarbeit und das Ehrenamt eine lange Tradition. Unser politisches und soziales System ist ohne diese unentgeltliche Arbeit nicht denkbar.

Unterschieden werden informelle und institutionalisierte Freiwilligenarbeit (siehe Grafik). Gemäss dem Bundesamt für Statistik leistet in der Schweiz knapp ein Viertel der Schweizer Bevölkerung über

Beteiligung an institutionalisierter Freiwilligenarbeit 2004 (in Prozent der Wohnbevölkerung)



Beteiligung an informeller Freiwilligenarbeit 2004 (in Prozent der Wohnbevölkerung)



15 Jahre Freiwilligenarbeit. Der Anteil von Frauen und Männern ist dabei etwa gleich gross, wobei Frauen mehr informelle und Männer mehr institutionalisierte Freiwilligenarbeit leisten.

Durch die vermehrte Auflösung traditioneller Sozialstrukturen und die Finanzknappheit der öffentlichen Hand nimmt der Bedarf an Freiwilligenarbeit, besonders im sozialen Bereich, zu. Im Gegensatz zu vielen wirtschaftlichen Bereichen können hier die wenigsten Aufgaben ausgelagert oder rationalisiert werden. Es steht den zukünftigen Stadthelfern also ein Betätigungsfeld zur Verfügung, in dem sie und ihre Fähigkeiten unmittelbar gebraucht werden.

Durch die Vermittlung der geeigneten Stadthelferin, des geeigneten Stadthelfers an den richtigen Einsatzort kann für beide Seiten eine gewinnbringende Situation geschaffen werden.

II. STADTHELFER WERDEN

1. Das Coaching: Stadthelfer schaffen Lebenswert

Zu Beginn des Einsatzes als Stadthelfer steht ein viertägiges Gruppenseminar. Ziel ist es, die Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit den Anforderungen und Möglichkeiten der freiwilligen Arbeit vertraut zu machen, sie im Finden des geeigneten Einsatzbereichs zu unterstützen und eine tragfähige Gruppe zu bilden.

Stadthelferinnen und Stadthelfer haben Zeit. Zeit, die sie in ihrer Situation nicht zu individuellem Geldwert, aber zu Lebenswert gestalten können: Lebenswert für sich und andere.

[...] «Zeit ist Geld» heisst es. Ja, Zeit ist Geld. Aber nicht nur! Zeit ist noch viel mehr! Zeit ist Lebenszeit. Unsere Lebenszeit, die beschränkt und kostbar ist, die nicht zurückkommt und die immer genau den Wert hat, den wir ihr geben.» [...]

Adolf Ogi, UNO-Jahr der Freiwilligen, 5. Dezember 2000

Die Frage nach dem Wert des eigenen Lebens ist für die meisten Sozialhilfebeziehenden ein zentrales und gleichzeitig belastetes Thema. Das jahrelange Scheitern bei der Suche nach einer Erwerbsarbeit, die Erkenntnis, dass man plötzlich für die anderen zu alt, falsch qualifiziert, zu wenig belastbar ist oder einfach eine zu grosse Lücke im Lebenslauf hat, wirkt immer wieder aufs Neue schmerzhaft und lähmend zugleich. Selbstaufgelegter und auch von aussen erfahrener Druck, endlich wieder ins Erwerbsleben einzusteigen, führt oft zu einer immer schneller werdenden Karussellfahrt des Scheiterns. Gleichzeitig tragen viele den Traum vor sich her, dass bereits morgen alles wieder gut werden kann, ein Anruf oder ein Brief die erträumte Arbeitsstelle ankündigt und sich alles zum Besten wendet. Freiwilligenarbeit bei den Stadthelfern verlangt ein Anhalten des inneren Karussells, ein Aufwachen aus dem erstarrten Traum.

Mit dem Seminarleiter und Psychotherapeut Dr. Carlo Zumstein haben die Stadthelfer einen erfahrenen Begleiter solcher Veränderungsprozesse gefunden. Mit unkonventionellen, überraschenden Methoden, wie dem gemeinsamen Musizieren, dem Entwickeln persönlicher, archaischer Rollen und Fähigkeiten und dem Wiedererleben der eigenen Lebenskraft und Lebensleidenschaft, wird der Aufbau einer potenzialorientierten Identität des Individuum, der Gruppe und der Tätigkeit als Stadthelfer gefördert. Für die meisten Teilnehmenden sind solche Arbeitsansätze neu und lösen neben Überraschung auch Widerstände aus.

Im Annehmen dieser Herausforderung und dem Mut, sich dem Unbekannten zu stellen und Neues zu gestalten, liegt die grosse Fähigkeit der Stadthelfer, die auch uns Projektverantwortliche immer wieder in Erstaunen versetzt.

Am Anfang war mir dieses Coaching sehr suspekt. Ich habe mir gedacht, was macht der da mit uns?! Ich habe mitgeschrieben, wie wild, und mir daheim die Notizen angesehen. Ich bin ein gebranntes Kind mit Esoterik und habe mir überlegt, ob ich jetzt hier in einer christlichen Sekte gelandet bin. Dann habe ich aber gemerkt, dass mich dieses Coaching aus dem täglichen Trott geholt hat; aus dem täglichen Denkmuster: «Ich muss doch Geld verdienen».

Es hat mir das Hirn gelüftet und mir neue Gedankenansätze geliefert; den Impuls, mal etwas zu tun, wozu ich Lust habe, etwas, das ich spannend finde und nicht immer nur in dem Bereich etwas zu suchen, was ich lange als Erwerbsarbeit getan habe.

Eric, 59 Jahre, Stadthelfer

2. Einsatzvermittlung

Am Ende des Seminars kennen die Stadthelferinnen und Stadthelfer den Bereich, in dem sie tätig sein möchten. Im nächsten Schritt können die Teilnehmenden am «Marktplatz der Einsatzplätze» dazu passende Einsatzorganisationen auswählen. Zur Verfügung stehen Einsätze in Natur- und Umwelt, mit Kindern, alten Menschen, Familien, MigrantInnen, in der Quartierarbeit, in Sport und Bildung. Ist ein Einsatzbereich auf dem «Marktplatz» nicht oder untervertreten, werden von der Projektleitung auch gezielt neue Einsatzorte gesucht. Die Stadthelfer erhalten zu allen Einsatzplätzen schriftliche Informationen zu den Organisationen, deren Tätigkeitsfeld und die Anforderungen und Angebote für die Freiwilligen.

Bevor sich der einzelne Stadthelfer bei der ausgewählten Institution vorstellt, werden weitere Einzelheiten und eventuelle Unklarheiten besprochen. Danach nehmen die Stadthelfer direkt mit den Institutionen Kontakt auf und vereinbaren Vorstellungstermine, Schnuppertage, Einsatzbeginn etc.

Ich habe mich bei der Pro Natura gemeldet, da ich gerne in der Natur bin und auch körperlich wieder fitter werden möchte; bei einem Kinderbetreuungsnachmittag, weil mir Kinder Freude machen, und in einer Bibliothek, weil ich das immer schon interessant fand.

Franz, 60 Jahre, Stadthelfer

3. Gruppentreffen

In den alle 14 Tage, stattfindenden Gruppentreffen können die Stadthelferinnen und Stadthelfer sich über ihre Erfahrungen an den Einsatzorten untereinander und mit der Projektleitung austauschen, für die eigene Einsatzorganisation weitere Helferinnen und Helfer werben, aber auch über Misserfolge klagen und Lösungen suchen. Für die Projektleitung sind diese Treffen die wichtigste Informations- und Zusammenarbeitsplattform mit den Stadthelfern. Aber auch für die Stadthelfer haben die Treffen eine wichtige Bedeutung als Ort und Zeitpunkt, wo man Weggefährten begegnet, Persönliches austauscht, Verabredungen trifft oder einfach Kaffee trinkt und über Erlebtes, Gelesenes und Gesehenes plaudert. Sichtbar werden auch erste Ansätze, sich als Vereinigung besser zu organisieren und konkrete Ideen zur Steigerung des Lebenswerts zu entwickeln.

Ich gehe regelmässig mit alten Menschen eines Alters- und Pflegeheims spazieren oder besuche mit ihnen den Gottesdienst oder andere Veranstaltungen. Die alten Leute bringen mir sehr viel Offenheit entgegen und freuen sich über mein Kommen. Persönlich habe ich es sehr genossen, dass ich mit einem Alterheimbewohner zusammen ans «Drummeli» gehen konnte. Das war ein wunderbares Zusatzgeschenk.

Daniel, 60 Jahre, Stadthelfer

4. Zusammenarbeit mit gemeinnützigen Organisationen und Benevol

Neben motivierten und mutigen Stadthelferinnen und Stadthelfern lebt das Projekt natürlich auch von der guten Zusammenarbeit mit den Einsatzorganisationen und der Freiwilligenvermittlungsorganisation Benevol. Die Zusammenarbeit mit den Organisationen gestaltete sich von Anfang sehr konstruktiv. So begegneten dem Projekt nur wenige Vorbehalte für das Engagement von Sozialhilfebeziehenden in der Freiwilligenarbeit. Wo es Bedenken gab, konnten diese immer klar formuliert und dadurch in die weitere Arbeit einbezogen werden. Es hat sich gezeigt, dass es den Organisationen wichtiger ist, ob sich jemand für den Einsatz eignet und Interesse und Engagement mitbringt, als die Herkunft oder die Biografie.

Benevol ermöglichte dem Projekt im Frühling 2006, sich an einem Anlass über 150 Organisationsvertretungen zu präsentieren, was die Vermittlung der ersten Stadthelferinnen und Stadthelfer in Organisationen sehr erleichterte. Heute können Projektteilnehmende, die keinen Einsatzplatz über das bestehende Angebot der Stadthelfer finden, sich auch auf offene Einsatzplätze über Benevol melden, was die Einsatzmöglichkeiten sehr vergrössert.

Das Projekt richtet sich in seinen Rahmenbedingungen für den Einsatz von Stadthelferinnen und Stadthelfern klar nach den von Benevol Schweiz ausgearbeiteten Standards für die Freiwilligenarbeit. Diese beinhalten unter anderem die generelle Beschränkung der Einsätze auf vier bis sechs Wochenstunden, um Lohnarbeitsplätze nicht zu konkurrenzieren.

III. RÜCKBLICK AUF EIN JAHR STADTHELFER

Wie in vielen Pilotprojekten haben sich auch bei den Stadthelfern in der konkreten Umsetzung des Konzepts Instrumente und Methoden verändert oder sind neu dazu gekommen. Vieles muss in seinem Nutzen und seiner Ausgestaltung weiter erprobt werden. Sicher ist, dass der Ansatz, Menschen zur soziokulturellen Integration in die Freiwilligenarbeit zu vermitteln, gelingt und sich bewährt. Dabei hat sich die Stadthelfergruppe als wichtigerer Bestandteil der sozialen Integration herausgestellt, als im Voraus angenommen. Der Tatsache, dass Stadthelfer nicht eine Ansammlung integrationsbedürftiger Menschen sind, sondern an sich eine gesellschaftlich relevante Gruppe darstellen, kann noch mehr Bedeutung und Handlungsmöglichkeiten eingeräumt werden.

Bedenkenswert

Ist Freiwilligenarbeit mit Sozialhilfebeziehenden nicht Ausbeutung finanziell abhängiger Menschen? Ist eine solch geförderte Verabschiedung des Einzelnen aus dem ersten Arbeitsmarkt nicht eine Verschiebung von einer subsidiären Notfinanzierung zu einer Sozialberentung? Gaukelt das Projekt den StadthelferInnen eine positive Identität als Lebenswertschöpfer vor, die gesellschaftlich irrelevant ist?

Dies sind politisch und gesellschaftlich relevante Fragen, die das Projekt, wie auch die einzelnen Stadthelferinnen und Stadthelfer, ständig begleiten. Abschliessend beantwortet werden können sie in diesem Rahmen nicht.

Mit dem Projekt Stadthelfer nimmt die Sozialhilfe ihren Auftrag wahr, Menschen nicht nur mit finanziellen Leistungen, sondern auch mit beratenden und begleitenden Massnahmen in einer gesunden Lebensführung zu unterstützen. Die Sozialhilfe kann hier nicht auf politisch umfassende Lösungen zu den oben gestellten Fragen warten, sondern muss bereits heute mit einer Vielzahl von integrativen Angeboten auf die aktuellen, gesellschaftlichen Gegebenheiten und Entwicklungen reagieren.

Ich bin gespannt auf den Einsatzort, den ich mir ausgewählt habe. Trotzdem ist es für mich schwierig zu akzeptieren, dass ich meine Arbeitskraft jahrelang erfolglos auf dem Arbeitsmarkt angeboten habe, und in dem Moment, in dem ich bereit bin, umsonst zu arbeiten, wollen sie mich plötzlich haben.

Peter, 61 Jahre, Stadthelfer

Dank

Stadthelfer sind Pioniere. Sie ziehen aus mit dem Wunsch, für sich und andere Menschen Lebenswert zu finden und zu schaffen. Und wie viele Pioniere ziehen sie in einer Zeit der existenziellen Krise aus, weil der angestammte Boden für sie nicht mehr das hergibt, was sie zum Leben brauchen. Stadthelfer wagen einen wesentlichen Schritt in neues, gesellschaftliches Terrain. Das Terrain, wo Lebenswert nicht gleich Geldwert und Kraft nicht gleich Kaufkraft ist.

Als Projektverantwortliche möchte ich an dieser Stelle allen Stadthelferinnen und Stadthelfern für ihren Mut, ihr Engagement und ihre Leidenschaft, diesen neuen Weg zu gehen und uns immer wieder aufs Neue zu überraschen, danken.

Gedankt sei auch Dr. Carlo Zumstein, einem erfahrenen und engagierten Wegbereiter, allen Einsatzorganisationen sowie den Beraterinnen und Beratern in den verschiedenen Abteilungen der Sozialhilfe für ihre Bereitschaft, die Stadthelfer und das Projekt auf diesem Weg zu unterstützen.

STATISTISCHE DATEN 2006:

125 Personen wurden für eine Infoveranstaltung eingeladen

80 Personen haben eine Informationsveranstaltung besucht

57 haben den Einstieg ins Projekt gemacht

Von den vierzig Stadthelfern, welche erfolgreich die Vermittlungsphase durchlaufen haben, sind

28 im Einsatz

4 (wieder) in der Vermittlungsphase

8 ausgetreten

Austrittsgründe

3 persönliche Gründe

3 gesundheitliche Gründe

1 Ausschluss durch Projektleitung

1 Unstimmigkeit mit den Projektinhalten

EINSÄTZE:

Die meisten Stadthelfer sind an mehr als einem Einsatzort tätig. Alle Stadthelfer im Einsatz leisten etwa 800 bis 900 Arbeitsstunden monatlich.

CASE-MANAGEMENT-BERATUNG AUF DEM PRÜFSTAND

Beratung in der Sozialhilfe

Die Sozialhilfe der Stadt Basel hat im Jahr 2005 eine sehr differenzierte Case-Management-Beratung aufgebaut. Diese wird unabhängig von der parallel laufenden wirtschaftlichen Hilfe geführt. Eine Zwischenbilanz zeigt ermutigende Resultate. Die Beratung ist zwar aufwändig, aber sie lohnt sich, wie externe Audits bestätigen.

Annette Elbert, Teamleitern Case-Management-Beratung

Die Sozialhilfe Basel hat seit Anfang 2000 verschiedene Reformen vollzogen, die eine Strategie zur Einführung der methodisch-systematischen Fallführung in der Sozialhilfe verfolgten. Das Case-Management-Prinzip wurde dabei zur Leitlinie für verschiedene organisatorische Neuerungen erklärt. Ein stark strukturiertes Aufnahmeverfahren im Intake bildet die Basis für die nachfolgenden Prozesse. Ein Teil des neuen Konzeptes bildet die im Jahr 2005 eingeführte Case-Management-Beratung. Diese CM-Beratung ist eine von mehreren Interventionsarten, die zur Verfügung stehen, um den Auftrag der Sozialhilfe auf den Bedarf im Einzelfall abgestimmt decken zu können.

Die CM-Beratung ist in Situationen angezeigt, bei welchen gleichzeitig in mehreren Lebensbereichen gezielte Intervention unter Einbezug von mehreren Beteiligten erforderlich ist.

Einen entscheidenden Schritt in der Umsetzung des Case-Management-Prinzips machte die Sozialhilfe mit der Trennung von wirtschaftlicher Unterstützung und Beratungsleistungen. Der Zugang zu nicht materieller Unterstützung wird hierbei nach bestimmten Kriterien begrenzt.

Nachdem die Case-ManagerInnen nunmehr seit zwei Jahren in der praktischen Arbeit tätig sind, stellte sich für alle Beteiligten die Frage, was das CM bewirkt, ob in der Arbeit mit den KlientInnen die in Strategien und Konzepten formulierten Zielsetzungen erreicht werden.

Um die Wirkung des CM aufzeigen zu können, hat sich die Sozialhilfe für eine Vorstudie entschieden. In dieser Studie wurde herausgearbeitet, was Wirkung in Zusammenhang mit CM überhaupt bedeutet und in welchen Kategorien sie beschrieben werden kann. Nachfolgend werden die wichtigsten Ergebnisse der Vorstudie, die der Sozialwissenschaftler Dieter Haller von der Fachhochschule Bern evaluiert hat, dargelegt.¹

¹ Evaluation des Case-Management-Verfahrens der Sozialhilfe der Stadt Basel, Dieter Haller, 9. November 2006, Seite 7 ff.

Diese Studie basiert auf zwei Datenquellen: Zur Beschreibung der Grundgesamtheit der KlientInnen des Case-Managements wird auf Daten des Fallführungssystems «Tutoris», das die Sozialhilfe der Stadt Basel einsetzt, zugegriffen. Als Datenbasis für die Untersuchung der Fallverläufe dienen zwanzig Dossiers von KlientInnen, die von den MitarbeiterInnen der Sozialhilfe geführt werden. Die Dossiers enthalten umfangreiche Angaben zur Situation der KlientInnen und zum Verlauf des Unterstützungsprozesses. Sie repräsentieren primär den fachlichen Blick der fallführenden MitarbeiterInnen auf das Geschehen sowie die Verfahrenslogik des Case-Managements. Die Protokolle der einzelnen Gespräche werden jeweils mit den KlientInnen besprochen. Die KlientInnen können auf ihre Akte Einfluss nehmen, so dass sich diese Dokumente inhaltlich nicht unkontrolliert von der Klientenperspektive weg bewegen.

DIE SITUATION DER KLIENTINNEN BEI EINTRITT INS CASE-MANAGEMENT

materielle Situation	Ausbildung und Erfahrung in Arbeitsfeldern	soziale und kulturelle Vernetzung	Lebensentwurf	psychische und somatische Gesundheit
Decken von Einnahmenschlüssen	passende Ausbildung, Berufs-, Arbeitserfahrung	Teilnahme an sozialen Netzen	intakter Entwurf	psychisch somatisch gesund
KlientInnen mit Ressourcenschwächen				
Phase mit Ersatzehkommen	Ausbildungs-, Erfahrungslücken	partielle Abkopplung	Bruchstellen im Entwurf	Krankheits-symptome
KlientInnen mit langfristig geringen Ressourcen				
langfristig Ersatzehkommen, Rente	passende Ausbildung und Erfahrungen fehlen	Abkoppelung, Entwurzelung, Kriegstraumata	entleerter, zirkulärer Entwurf	psychische und/oder somatische Krankheiten

Abbildung 1: Schema zur Benennung der Problemlage der KlientInnen

In Abbildung 1 wird eine vereinfachende Kategorisierung der zwanzig KlientInnen der Sozialhilfe vorgenommen. Zum einen wird von KlientInnen mit vergleichsweise hohen Eigenressourcen gesprochen. Ihre Lage wird mit den Worten «KlientInnen mit Ressourcenschwächen» umschrieben. Der andere Teil der KlientInnen verfügt längerfristig über geringe Ressourcen. Sie fallen in die Kategorie «KlientInnen mit längerfristig geringen Ressourcen».

KLIENTINNEN MIT RESSOURCENSCHWÄCHEN

KlientInnen mit Ressourcenschwächen können sich in verschiedenen Erfahrungsbereichen auf ihre Ressourcen und Stärken abstützen. Im materiellen Bereich und oftmals in weiteren Bereichen sind jedoch Probleme aufgetreten, die sich auf die gesamte Lebenssituation hindernd auswirken. Die KlientInnen sind auf finanzielle Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen. Fälle, die eine derartige Entwicklung veranschaulichen, sind zum Beispiel:

Ein 28-jähriger Klient mit einer psychischen Krankheit, die durch Behandlung kontrollierbar ist, schafft nach Ausbildungsabschluss während 18 Monaten den Einstieg ins Erwerbsleben nicht. Er verfügt jedoch über klare Zukunftsvorstellungen (Lebensentwurf) und ist in sozialen Beziehungen gut verankert.

Trotz der vielen Variationen in den Problemlagen ist folgendes Muster erkennbar: Die KlientInnen sind weitgehend in der Lage, ein selbstständiges Leben zu führen. In einer besonderen biografischen Herausforderung, das heisst während eines biografischen Übergangs wie ihn zum Beispiel der Eintritt ins Erwerbsleben darstellt, reichen die bio-psychosozialen Kapazitäten zur Bewältigung der Situation nicht aus. Nach Monaten, teils nach ein, zwei Jahren der Selbsthilfe oder Unterstützung durch andere Institutionen löst die materielle Notlage den Sozialhilfebezug aus.

KLIENTINNEN MIT LÄNGERFRISTIG GERINGEN EIGENRESSOURCEN

Abbildung 1 benennt im unteren Bereich der Grafik die Mangelsituationen in den zentralen existenziellen Erfahrungsbereichen. Mangelnde Ressourcen im Bereich Arbeit bedeutet, dass KlientInnen nicht ausgebildet sind, beziehungsweise dass es ihnen an Berufserfahrung fehlt. Die Stichwörter zu Mangelsituationen im Bereich soziale Vernetzung lauten Abkoppelung, Entwurzelung und Vereinsamung. An der Stelle eines intakten Lebensentwurfs zeigt sich Orientierungslosigkeit, und die gesundheitliche Dimension ist geprägt von psychischen und somatischen Leiden.

Die untersuchten KlientInnen sind mindestens in einem, oft in mehreren Bereichen langfristig von ausgeprägtem Ressourcenmangel betroffen. Diese Bedingungen bewirken eine längerfristige Erwerbsarbeitsunfähigkeit. Die Sozialhilfe deckt die Existenzkosten.

Eine Klientin, um die dreissig Jahre alt, alleinerziehend, ohne abgeschlossene Schulausbildung, nicht erwerbstätig, leidet unter der allgemeinen Überforderung der Bewältigung der Erziehungs- und Haushaltsaufgaben. Psychische Symptome beeinträchtigen das Alltagsleben. Im Vordergrund stehen die Lösung von Erziehungsfragen, die Verbesserung der Haushaltsführung und die geeignete soziale Vernetzung der Kleinfamilie. Abklärungen durch die Invalidenversicherung sind im Gang. Die Themen Erlernen und Ausüben eines Berufs sollen erst später Gegenstand der Beratungen werden.

Im Unterschied zur Gruppe der KlientInnen, die aufgrund einer aktuellen problematischen Lebenslage (biografische Herausforderung oder Übergang) Sozialhilfeleistungen beziehen, ist bei dieser Gruppe davon auszugehen, dass die Erwerbsfähigkeit längerfristig nicht gegeben ist.

DIE LEISTUNGEN DES CASE-MANAGEMENTS

Bei Eintritt ins Case-Management hat sich ein grosser Teil der KlientInnen bereits längere Zeit mit den beschriebenen Problemlagen auseinandergesetzt. Es ist davon auszugehen, dass die KlientInnen die Situation im Rahmen von Selbsthilfe und eventuell mit Unterstützung ihres sozialen Umfeldes mehr oder weniger lang selbst zu verbessern versuchten. Teils wurde auch die Unterstützung von spezifischen Institutionen der psychosozialen Hilfe beansprucht. Zu einem bestimmten Zeitpunkt verschärfte sich die materielle Situation, so dass die KlientInnen die Unterstützung der Sozialhilfe suchen mussten.

Die bisherige KlientInnengeschichte sowie der detaillierte Verlauf des Case-Managements werden im Rahmen dieser Vorstudie nicht untersucht, so dass zum direkten Zusammenhang zwischen Interventionen der fallführenden und übrigen involvierten Fachpersonen und den erzielten Wirkungen keine Aussagen gemacht werden können. Im Folgenden wird lediglich die direkte KlientInnenarbeit der Case-Manager summarisch beschrieben.

Steuerungsarbeit

Die Case-Manager gliedern den Prozess in die einzelnen Phasen des Case-Managements – das Assessment, die Zielformulierung, die Durchführungsphase und die Evaluation. Sie gestalten den Prozess abgestimmt auf die Ressourcen der KlientInnen in einer Form, dass er für die Betroffenen verständlich, nachvollziehbar und handhabbar ist.

Informieren, Erklären, Anleiten

Viele KlientInnen benötigen Information und Anleitung – etwa Information über ihre Anspruchsberechtigungen, über andere Unterstützungsangebote oder den Umgang mit Institutionen und Behörden.

Abklären

Eine umfangreiche Arbeit der Case-Manager besteht in klientenbezogenen Abklärungen, zum Beispiel über Unterstützungsmöglichkeiten, Aufnahmebedingungen von Institutionen, Finanzierungen von Angeboten und Dienstleistungen.

Aktivieren

Im Beratungsgespräch motivieren die Case-Manager die KlientInnen zur Reflektion der eigenen Situation. Sie sollen lernen, ihre Stärken und Schwächen, ihre bio-psychozialen Ressourcen sowie die Ursachen von Problemen besser zu erkennen. Es geht darum, die KlientInnen zur Gestaltung der Zukunft zu motivieren – ihnen aufzuzeigen, wie sie Schritt für Schritt Veränderungen erreichen können.

Aufbauen des Unterstützungsnetzes

Die Case-Manager motivieren die KlientInnen bei entsprechendem Bedarf, die Leistungen anderer Unterstützungsangebote zu nutzen. Weiter koordinieren und evaluieren sie im Hinblick auf die ausgehandelten Ziele die Leistungen der verschiedenen Angebote.

Die Case-Manager unterstützen KlientInnen, wenn diese den Kontakt zu Institutionen und Behörden nicht mit eigenen Mitteln herstellen können.

Allgemeine klientInnenbezogene Case-Management-Tätigkeiten

Dazu gehört eine Vielzahl administrativer Aufgaben oder beispielsweise die Abklärung, für welche KlientInnen der Sozialhilfe ein Case-Management angezeigt ist.

WIRKUNGEN

Die Wirkungen von Case-Management-Prozessen bewegen sich inhaltlich und bezüglich ihrer Reichweite und Nachhaltigkeit in einem breiten Spektrum. Trotz dieser Variationsbreite können aufgrund der Analyse der zwanzig Fälle zwei grundlegende Wirkungskategorien auseinander gehalten werden. Auf der einen Seite ist in den Daten eine Vielzahl von Wirkungen, die sich im Alltagshandeln der KlientInnen niederschlagen und sich in ihrem Umfeld entfalten, dokumentiert. Es handelt sich um unmittelbare Wirkungen des Case-Managements. Wie Abbildung 2 schematisch aufzeigt, ist diese Kategorie in drei Wirkungsarten unterteilt, die mit den Begriffen Strukturierung der Situation, entwickelte Handlungsfähigkeit sowie gefestigte neue/wiedererlangte Handlungsmuster bezeichnet sind. Andererseits mündet das Case-Management bei einigen der untersuchten KlientInnen in eine Statusänderung, namentlich die Aufnahme einer Erwerbsarbeit oder einer Ausbildung. Die zweite, in Abbildung 2 erwähnte Möglichkeit der Statusänderung ist die Eingliederung durch die Invalidenversicherung mit einer arbeits- oder ausbildungsbezogenen Massnahme oder als RentnerIn.

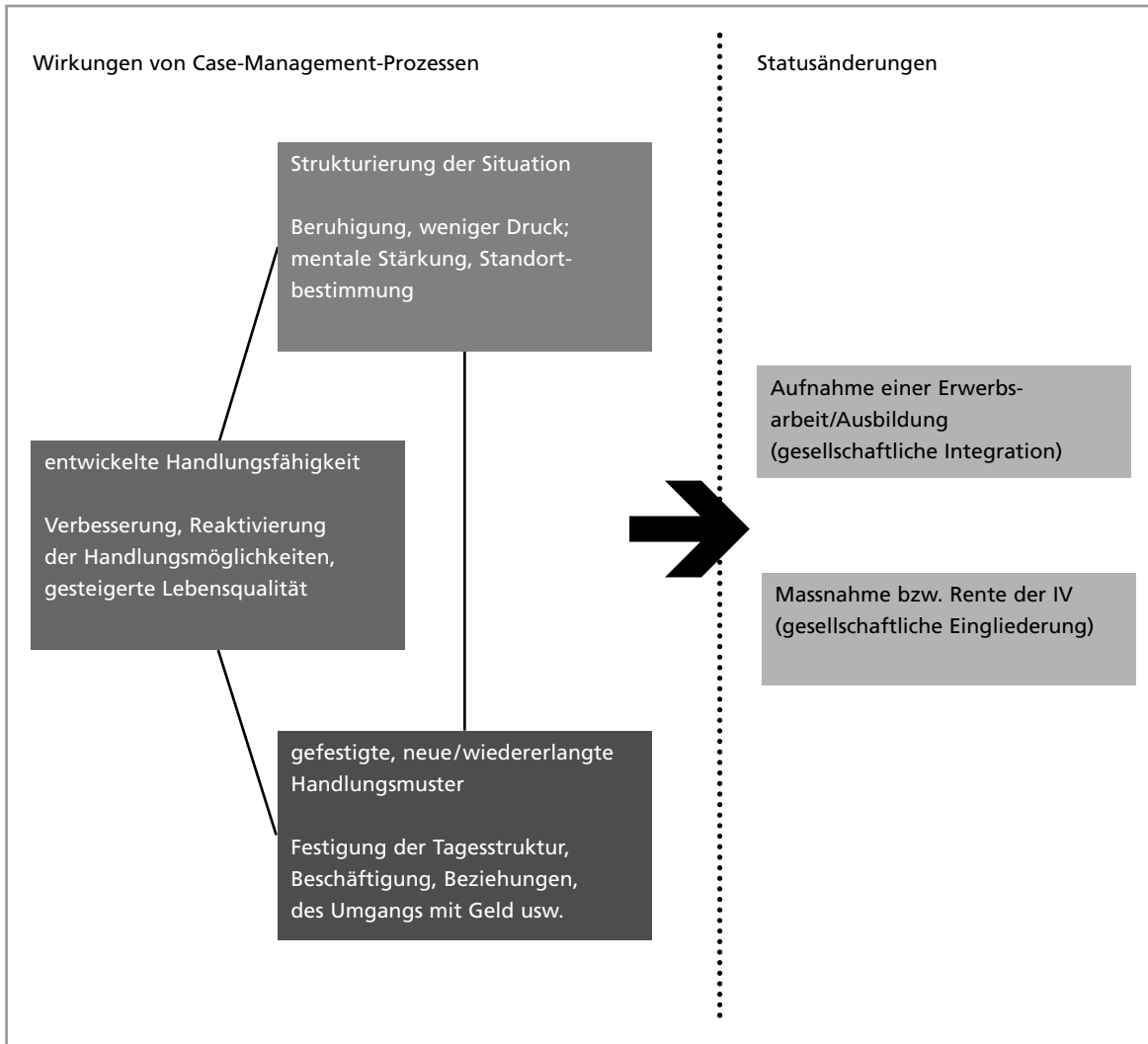


Abbildung 2: Wirkungsmodell Case Management

STRUKTURIERUNG DER KLIENTINNENSITUATION

Eine Folge des Case-Management-Prozesses ist in allen Fällen eine Strukturierung der KlientInnen-situation, das heisst, die oft komplexen und dynamischen Problemlagen beruhigen sich und werden fassbarer und überblickbar.

Ein 28-jähriger Klient erkennt im Assessment, wie Motivationsschwierigkeiten, Depressionssymptome und Erwerbsarbeitslosigkeit zusammenhängen. Parallel dazu nimmt er auch seine Ressourcen wieder bewusster wahr. Diese Prozesse bilden eine Voraussetzung, um wieder eine Tagesstruktur zu entwickeln, die Termine beim Therapeuten regelmässig wahrzunehmen und Ziele im Bereich Arbeit anzugehen.

Die Strukturierung der Situation während des Assessments verläuft unterschiedlich. KlientInnen, die über gute Fähigkeiten zur Selbstreflexion verfügen und Erkenntnisse leicht in Handeln umsetzen können, erreichen die Strukturierung rascher als KlientInnen, die über wenig derartige Ressourcen verfügen. So beteiligt sich ein Teil der KlientInnen betont aktiv an der Situationsanalyse, indem er Aufgaben erledigt und inhaltliche Schwerpunkte und das Tempo der Beratung mitsteuert. Eine Nebenwirkung dieses Prozesses ist eine Stärkung des Selbstwertgefühls der KlientInnen. Bei einer Mehrzahl der KlientInnen fördert das Assessment insgesamt die Selbsthilfefähigkeiten. Andere KlientInnen können aus dieser Strukturierung weniger oder keinen direkten Nutzen ziehen. Am auffälligsten ist dies bei KlientInnen, deren Selbstständigkeit und Fähigkeit zu Verhaltensänderungen aufgrund ihrer Substanzabhängigkeit aktuell eingeschränkt ist.

ENTWICKELTE HANDLUNGSFÄHIGKEIT

Ein Teil der in den zwanzig analysierten Ausschnitten aus Fallverläufen beobachteten Wirkungen fällt in die Kategorie entwickelte Handlungsfähigkeit. Aufgrund der Reflektion im Case-Management und daraus gewonnener Erkenntnisse realisieren die KlientInnen Handlungen, die neu sind oder während der Zuspitzung der Probleme misslungen und jetzt reaktiviert werden.

Ein 20-jähriger Klient erkennt im Case-Management-Prozess, dass er die Unterstützung spezialisierter Stellen benötigt. Er nimmt regelmässig die Termine des Arbeits- und Ausbildungscoachings wahr und beabsichtigt, eine psychologische Beratung zu beginnen. Ein Budget wird erstellt, um die Finanzen in den Griff zu bekommen. Der Klient überdenkt die Kontakte zu den KollegInnen seiner Clique, die das soziale Umfeld seiner Problemsituation bildet. Insgesamt bewegt er sich auf neuem Terrain; die veränderte Situation ist aber noch labil.

Die entwickelte Handlungsfähigkeit ist eine Wirkungsdimension des Case-Managements mit Ausstrahlung: In vielen Fällen ermöglicht sie den KlientInnen das Durchhalten und Verbessern des Alltagslebens. Die Spitze der Problemlage ist gebrochen. Dokumentiert ist beispielsweise die Situation von vier Müttern mit Kindern unter zehn Jahren. Die verbesserte Handlungsfähigkeit ermöglicht es ihnen, Erziehungsfunktionen, die allenfalls Institutionen übertragen werden müssten, wahrzunehmen.

Verbesserte Handlungskompetenzen gehen einher mit mentalen Prozessen: Die KlientInnen setzen sich im Case-Management mit ihrer Situation auseinander, reflektieren Vergangenheit und Zukunft, formulieren Anliegen, später Ziele und langfristige Entwürfe. Diese mentalen Festlegungen bilden eine Voraussetzung für die kontinuierliche Behandlung durch das Unterstützungssystem.

Die Entwicklung der Handlungsfähigkeit verläuft in vielen Fällen nicht linear. Es kommt zu Rückschlägen, ausgelöst beispielsweise durch gesundheitliche Krisen oder wenn Aussichten auf einen Ausbildungsplatz oder eine feste Anstellung zerrinnen. Die Phase, während der KlientInnen Handlungskompetenzen entwickeln, dauert unterschiedlich lang. Ein Teil der zwanzig Untersuchungsfälle ist in der Lage, früher angeeignete Handlungsmuster zu reaktivieren und dadurch die Situation zu normalisieren. Bei einigen gelingt danach der Eintritt ins Erwerbsleben. Bei anderen mit geringen Ressourcen dauert diese Phase sehr lange. Der Prozess gleicht hier einem Vorwärtstasten in kleinen Schritten.

GEFESTIGTE NEUE UND WIEDERERLANGTE HANDLUNGSMUSTER

Gestützt durch das Case-Management und die weiteren unterstützenden Institutionen, führt ein Teil der KlientInnen ein weitgehend selbstständiges und normalisiertes Alltagsleben. Sie verfügen über einen kohärenten Lebensentwurf für die nähere Zukunft. Die Ablösung von der Sozialhilfe ist noch

nicht gelungen. In einem gewissen Sinn stehen die KlientInnen in einer Wartephase für einen Statuswechsel (Aufnahme einer Erwerbsarbeit/Ausbildung oder Eingliederung dank Leistungen einer Sozialversicherung).

Eine Klientin, 22-jährig, erarbeitete sich während des Case-Management-Prozesses, unter anderem dank Tätigkeiten als freiwillige Mitarbeiterin, eine Tagesstruktur und absolvierte erfolgreich verschiedene Praktika. Mittlerweile ist das Ausbildungsziel geklärt. Da kein Ausbildungsplatz gefunden werden konnte, absolviert die Frau nochmals ein Praktikum im Betrieb von Verwandten.

Trotz der Stabilisierung ist die Situation der KlientInnen unsicher. Wenn die anvisierten Ziele – oft handelt es sich um die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder einer Ausbildung – lange Zeit nicht gelingen, wirkt dies demotivierend. Die entworfenen Zukunft und damit der Sinn des aktuellen Lebenszusammenhangs sind gefährdet.

STATUSÄNDERUNGEN ALS WIRKUNGEN DES CASE-MANAGEMENTS

In den zwanzig untersuchten Dossiers, die je eine Zeitspanne von fünf bis siebzehn Monaten abdecken, sind die Verläufe von zwei erwachsenen KlientInnen, die eine Erwerbsarbeit finden, dokumentiert. Die beiden Frauen beteiligten sich intensiv am Assessment und erreichten vergleichsweise rasch eine Stabilisierung ihrer Situation, die sich in gefestigten Handlungsmustern manifestierte. Die Aufnahme der Erwerbsarbeit ermöglichte die finanzielle Selbständigkeit und die Ablösung von der Sozialhilfe.

Zwei junge Erwachsene realisierten ebenfalls ihre Hauptzielsetzung, indem sie eine Berufslehre antreten konnten. Auch sie erreichten den neuen Status «Lehrling». In diesen Fällen ist das Case-Management noch nicht abgeschlossen, da die Klienten verschiedene Leistungen noch eine Zeit lang beanspruchen.

ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE

Diese Vorstudie unterscheidet aufgrund von zwanzig Fällen zwischen KlientInnen mit Ressourcenschwächen in einer temporären Problemlage (Gruppe 1) und KlientInnen mit längerfristig geringen Ressourcen in einer längerfristigen Problemlage (Gruppe 2).

Die KlientInnen von Gruppe 1 erreichen in Case-Management-Prozessen ein stabilisiertes Alltagsleben. Dass die Veränderungen gefestigt sind, dass bei einem Teil der Statuswechsel in eine Erwerbsarbeit beziehungsweise in eine Ausbildung gelingt, sind Hinweise auf eine gewisse Nachhaltigkeit der Wirkungen des Case-Managements. KlientInnen, die aufgrund ihrer Ressourcen und der erarbeiteten Stabilität die Voraussetzungen für die Aufnahme einer Erwerbsarbeit erfüllten, jedoch diesen Übergang nicht erreichen, laufen Gefahr, dass der erreichte Aufbau wieder zerfällt. Damit ist auch ein Risiko verbunden, dass die KlientInnen trotz vergleichsweise intakter Ressourcenlage zu Langzeitfällen des Unterstützungssystems werden.

KlientInnen der Gruppe 2 (längerfristige Problemlagen) erreichen im Case-Management nach einigen Monaten typischerweise die Strukturierung der Situation und erweiterte Handlungsfähigkeiten. Die Stabilisierung dieser positiven Veränderungen benötigt im Durchschnitt viel Zeit. Die Ausstrahlung dieser Wirkungen ist hoch einzuschätzen: Beispielsweise sind dank der erweiterten oder wiedererlangten Kapazitäten Eltern besser in der Lage, ihre Erziehungsaufgaben wahrzunehmen; KlientInnen, die zu gewalttätigen Handlungen in ihrem Umfeld neigen, erkennen alternative Möglichkeiten, Auseinandersetzungen zu führen.

Zumindest ein Teil dieser KlientInnen kann längerfristig kaum in die Erwerbsarbeit integriert werden. Teils sind die Abklärungen der IV im Gange. Keiner der elf Fälle von Gruppe 2 erreicht jedoch während der untersuchten Periode eine Eingliederung, das heisst den Statuswechsel zum Rentner/zur Rentnerin oder den Eintritt in ein langzeitiges geschütztes Arbeitsverhältnis.

Die Kriterien zur Abgrenzung der beiden KlientInnengruppen sind aufgrund der Ausführungen dieser Vorstudie noch zu wenig detailliert ausgearbeitet, so dass auch der eine oder andere Fall nur provisorisch einer der beiden Gruppen zugeordnet werden konnte. Dennoch zeichnet sich für beide Gruppen je ein Muster ab:

- Gruppe 1: Hohe Ressourcen – Case-Management bringt rasch eine Stabilisierung – (vermutlich) temporäre Problemlage – realistisches Ziel ist die Integration in die Erwerbsarbeit beziehungsweise in eine Ausbildung.

- Gruppe 2: Geringe Ressourcen – Case-Management bringt Schritt für Schritt die Stabilisierung – längerfristige Problemlage – realistisches Ziel ist die Eingliederung als RentnerIn oder in einen geschützten Arbeits- oder Ausbildungsplatz.

Diese beiden, hier vermuteten, Muster von KlientInnen können weiter inhaltlich verdichtet werden. Darauf abstützend kann herausgearbeitet werden, ob und wie das Case-Management mit Bezug auf die beiden Gruppenprofile methodisch verfeinert werden könnte.

FAZIT

Die Ergebnisse der Vorstudie zeigen auf, dass das Case-Management in der Sozialhilfe der Stadt Basel ohne Zweifel positive Wirkungen erzeugt.

Das Case-Management ist ein wirkungsvolles Verfahren zur Strukturierung und Beruhigung von Problemsituationen sowie zur Erweiterung und Stabilisierung der Handlungskapazitäten der KlientInnen, was die Normalisierung des Alltags mit vielen weiteren positiven Nebeneffekten ermöglicht. Gleichzeitig verdeutlicht diese Vorstudie auch, dass ein Wissensbedarf folgender Themen besteht: Nachhaltigkeit, Quantifizierung, Evaluation des Verfahrens und der Methoden, Perspektive der KundInnen, Case Management im Kontext weiterer Dienstleistungen der Sozialhilfe.

Die Sozialhilfe wird sich im Zuge eines Monitorings mit diesen Themen befassen.

WAS GESCHIEHT MIT VULNERABLEN ASYLBEWERBERINNEN?

Soziale Integration

Die harte Politik des Nichteintretens auf Asylgesuche führt zu neuen Herausforderungen an die Sozialhilfe. Unter den Begriff «vulnerabel» fallen Personen, die aufgrund ihrer Situation besonders verletzlich sind zufolge Krankheit, Alter, Traumatisierung usw.

Thomas Mainx, Bereichsleiter Integration, und Gerd Willms, Sozialberater, Abteilung Asyl

«Vulnerable» sind Personen mit psychischen, sozialen und/oder somatischen Schwierigkeiten oder Erkrankungen. Der Umfang ihrer Einschränkungen in der lebenspraktischen Alltagsgestaltung geht so weit, dass in vielen Fällen von ärztlicher oder psychotherapeutischer Seite her von akuter Selbst- oder Fremdgefährdung gesprochen wird. Durch örtlich nahe oder von der zeitlichen Präsenz her deutlich höhere Betreuung als in der SHB oder SHB-Asyl üblich (etwa zwanzig Dossiers auf 80-%-SozialberaterIn) wurden bereits mehrere Suizide verhindert, akute Bedrohungssituationen entschärft, schwer Depressive schrittweise zu aktiver Tagesgestaltung motiviert.

Oft können Menschen, die an sich stationär untergebracht werden müssten und eine Beistandschaft oder gar Bevormundung bräuchten, nicht adäquat betreut werden, weil sie keine Krankheitseinsicht haben. So muss dann das Helfernetz machtlos zusehen, wie eine solche Person verwaht und verelendet, weil keinem eine adäquate Hilfe gegen seinen Willen aufgezwungen werden kann. Die Abteilung Asyl hat durch die Befugnis, die Unterbringung anzuweisen, eine einzigartige Möglichkeit, dieses Problem zu lösen.

Seit April 2004 werden vulnerable Personen in einer Liegenschaft der Sozialhilfe untergebracht und dort von zwei SozialberaterInnen betreut, deren Büros sich im selben Haus befinden. (Zum vollständigen Bild gehört, dass 29 der Vulnerablen im «Vulnerablenhaus» wohnen, 35 in externen Liegenschaften. Ende 2006 werden mit 160 Stellenprozenten insgesamt 64 Personen unterstützt und beraten.) Diese Betreuungsform erlaubt eine sehr unmittelbare Beziehung zu den Klienten, was sich in den meisten Fällen als sehr positiv auf die Bewohner und das Zusammenleben im Haus auswirkt. Um den besonderen Bedürfnissen dieser Klientengruppe gerecht zu werden, ist eine weniger dichte Belegung als in andern Liegenschaften die Regel. Diese Personen haben Anspruch auf ein Einzelzimmer, im Gegensatz zur üblichen Doppelbelegung in Asylstrukturen.

Ziel der Betreuung ist die Stabilisierung der KlientInnen, eine Verbesserung ihres Selbstwertgefühls, die Stärkung des Selbstvertrauens, die Förderung ihrer Eigenverantwortung und die Herstellung einer grösstmöglichen Selbstständigkeit.

Dabei orientiert sich unser betreuendes Handeln an den Prinzipien des Empowerment. Gemeint ist damit eine Haltung, die auf Vertrauen basiert und auf Partizipation setzt. Der Fokus liegt nicht auf den Defiziten, sondern auf den Stärken und Ressourcen der Klienten. Sie sollen dazu befähigt werden, einen eigenen Beitrag zur Verbesserung ihrer Lage zu erbringen. Um dieses Ziel zu erreichen, wird eine enge Zusammenarbeit mit Kliniken, ÄrztInnen, PsychiaterInnen und anderen Institutionen angestrebt.

Ein nicht zu unterschätzender Beitrag zur Förderung der Klienten ist eine sinnvolle Tagesstruktur. Die vorhandenen Möglichkeiten der Sozialhilfe, wie Beschäftigungsprogramme und Deutschkurse, werden intensiv genutzt. Ergänzend dazu können aber auch externe Angebote, wie Kurse und andere Aktivitäten, organisiert werden. Dabei werden immer wieder Grenzen sichtbar, die es entweder zu überwinden oder zu akzeptieren gilt. Manchmal lassen persönlichen Begrenzungen, wie Behinderung oder Krankheit, eine längerfristige Beschäftigung nicht zu. Oft sind es aber auch finanzielle und strukturelle Gegebenheiten, an denen eine angemessene Beschäftigung der Vulnerablen scheitert.

Die Betreuung von vulnerablen Personen verlangt von den SozialberaterInnen viel Know-how, Einfühlungsvermögen und grosse Geduld. Manchmal ist die Arbeit mit Vulnerablen auch recht kräftezehrend und nervenaufreibend. Aber die Mühe lohnt sich. Die Erfolge lassen sich oft nicht mit den gewohnten Kriterien messen, aber sie sind da:

Herr J. legt sein destruktives, störendes Verhalten ab und kooperiert mit dem Sozialberater.

Frau A. wird ruhiger und löst ihre Probleme nicht mehr mit Schreien und Schlagen, sondern mit Reden.

Herr M. schafft es mit Hilfe von aussen, trotz seiner schweren Behinderung, eine Tagesstruktur aufrecht zu erhalten.

Frau O., eine alleinerziehende, depressive Mutter, geht inzwischen liebevoller und pädagogisch geschickter mit ihren Kleinkindern um.

Herr Sh. macht eine Entziehungskur und steigt bald darauf in ein Beschäftigungsprogramm ein.

Herr D. bekommt neuen Lebensmut, weil er eine Therapie angefangen hat, von der er sich die Aufarbeitung seiner Foltererlebnisse in der Kindheit verspricht.

Frau A. ist sehr froh darüber, dass ihre Betreuerin ihr und ihrem Sohn in vielen praktischen Fragen des Alltags beisteht und ihr hilft, ihre Medikamente, die sie wegen einer schweren psychischen Erkrankung dringend braucht, regelmässig zu nehmen.

EIN FALLBEISPIEL AUS DEM VULNERABLENHAUS DORNACHERSTRASSE 43

Herr A. wird dem Kanton Basel im November 2003 zugewiesen. Als er zum ersten Mal in mein Büro tritt, fällt mir seine aussergewöhnliche Begrüssung auf. Er lacht und begrüsst mich wie einen hohen Staatsbeamten. Kurze Zeit später gibt er sich wie ausgewechselt. Meine Information scheint ihn nicht zu erreichen. Er schaut aus dem Fenster und redet – so als würde er mit jemandem sprechen, den nur er sieht. In seinem Zimmer bitte ich einen Mitbewohner, ihm am nächsten Tag zu helfen und ihm den Weg zur Kasse zu zeigen. Daraufhin wird Herr A. sehr unwillig und aggressiv. Er hätte es hier doch mit der Schweizer Regierung zu tun, wie könne ich ihm da einen Asylbewerber als Gehilfen zur Seite stellen wollen.

Das auffällige Verhalten wird auch von den Mitbewohnern wahrgenommen. Minuten nachdem ich die Wohnung verlassen habe, werde ich informiert, dass es unmöglich sei, mit dem Neuen zusammenzuleben. Ich reagiere darauf und platziere ihn in eine andere Wohnung, in der Herr A. ein Zimmer für sich alleine hat. Aber auch da kommt dieselbe Reaktion vom Mitbewohner. Er habe Angst vor dem neuen Mann. Der habe ein Messer in der Hand und mache Schneidebewegungen auf seinem Arm.

Da es inzwischen recht spät geworden ist und ich befürchte, dass etwas Schlimmes passieren könnte, nehme ich Kontakt mit der Medizinischen Notfallzentrale auf und schildere meine Beobachtungen. Bald darauf ist die Notfallärztin in Begleitung zweier Polizisten da. Aber Herr A. weigert sich mitzukommen. Er zeigt immer wieder auf die Lampe, so als würde von ihr eine Bedrohung ausgehen. Das selbe Verhalten wurde mir später auch von der SID geschildert. Herr A. wäre dort frech aufgetreten und habe angeordnet, dass eine bestimmte Lampe abgeschaltet würde. Erst als ein männlicher Mitarbeiter dazu gerufen wurde, habe er sich beruhigt.

Das verständnisvolle Reden und die einfühlsamen Erklärungen der Ärztin überzeugen Herrn A. nicht, mit ihr mitzukommen. Er wolle lieber auf der Strasse schlafen, als in die Psychiatrie zu gehen. Nur das entschlossene Versperren der Tür durch den Polizeibeamten kann verhindern, dass Herr A. davonläuft. Und erst als zwei weitere Polizisten dazu kommen, lässt Herr A. sich überzeugen, mit der Ärztin mitzugehen.

Drei Tage später erhalte ich von der Psychiatrischen Universitätsklinik folgende Information:

Herr A. hat eine ausgeprägte psychiatrische Erkrankung und befindet sich zurzeit in einer krisenhaften Phase. Er fühlt sich verfolgt. Herr A. wird in der geschlossenen Abteilung gegen seinen Willen behandelt. Das Problem ist, dass er noch nicht einsichtig ist. Dieser Zustand kann noch Wochen dauern.

Bald darauf ruft Herr A. selbst an. Er bedankt sich für meine Hilfe. Er sagt, es gehe ihm gut, der Arzt sei nett, aber das Ganze sei ein Missverständnis. In der Folgezeit ruft Herr A. sehr oft an. Es geht dabei meist um Fragen nach seinem Geld. Nur einmal macht er mir einen Vorwurf, dass ich ihn eingeliefert habe.

Nach gut zwei Monaten wird Herr A. aus der PUK entlassen. Der ärztliche Bericht lautet: «Herr A. ist nach wie vor uneinsichtig, was seine Krankheit betrifft». Im Psychiatriebericht, den der Hausarzt später bekam, wird eine psychische Störung bescheinigt. Aber er tritt nun doch ganz anders auf als vor dem PUK-Aufenthalt. Er ist ruhiger und verhält sich realitätsbezogener als vorher. Eine Herausforderung für Mitbewohner und Betreuer bleibt er aber immer noch. Zudem eckt er auch ausserhalb unseres Hauses immer wieder an und erhält Hausverbote. Sein dissoziales Verhalten wird durch seinen Alkoholkonsum noch verstärkt, es kommt hier und da zu Wutausbrüchen und sogar zur Gewaltanwendung gegenüber Mitarbeitern im Portendienst.

Die ambulante Betreuung bricht Herr A. bald ab. In Absprache mit dem Hausarzt werden keine weiteren Schritte unternommen. Unter den gegebenen Umständen, die ihm die Vulnerablenbetreuung gewährleistet, ist Herr A. in der Lage, sich relativ normal zu verhalten.

WAS BEDEUTET DAS KONKRET?

Wir mussten erkennen, dass Herr A. nicht der Lage ist, mit anderen Menschen eine Wohnung zu teilen. Alle Versuche, ihn mit anderen in eine Wohnung zu tun, verursachten grossen Stress und Ärger für alle Beteiligten und mussten abgebrochen werden. Weil all unsere Bemühungen nicht fruchteten, wiesen wir ihm auf Grund der psychiatrischen Indikation eine 1-Zimmer-Wohnung zu.

Herr A. schafft es nicht, über einen längeren Zeitpunkt einer Beschäftigung nachzugehen. Er hat alle Möglichkeiten, die wir anbieten können, ausprobiert. Nach drei Tagen musste man ihn wieder entlassen. Einzig der Hauswartjob, bei dem er sehr eng von mir betreut wurde, funktionierte einigermaßen über einen längeren Zeitraum. Aber der betreuerische Aufwand war relativ gross und anspruchsvoll.

Herr A. sucht sehr oft das Gespräch mit mir. Dabei geht es meist um irgendwelche Verschwörungstheorien, Machtmissbrauch und religiöse Manipulationen. Herr A. beobachtet und nimmt Bedrohungen wahr, die gegen ihn selbst oder auch gegen mich gerichtet sind. Immer wieder plagt ihn die Sorge, dass seine Daten an die falschen Leute geraten könnten. Herr A. ist sehr skeptisch gegenüber Amtspersonen und hat oft auch andere Asylbewerber im Verdacht, ein falsches Spiel zu spielen. Das Gespräch mit mir darüber scheint für ihn sehr wichtig zu sein.

Das Konzept der Vulnerablenbetreuung mit seinem klaren und engen betreuerischen Setting ermöglicht es Herrn A., Schritte in Richtung auf ein normalisiertes Leben hin zu gehen. Sein Verhalten hat sich in den letzten Monaten auffallend zum Positiven gewendet. Er eckt kaum noch an und verhält sich sehr kooperativ.

Leider ist es schwierig, ihm eine angemessene Beschäftigung anzubieten. Das liegt nicht an seiner Bereitschaft, sondern daran, dass er spezielle Bedingungen braucht, unter denen er funktionieren kann. Dazu gehört vor allem ein menschliches Umfeld, das ihn nicht bedroht und provoziert. Weiterhin braucht Herr A. eine Form der Begleitung, die einerseits relativ eng, andererseits aber nicht bedrohlich ist.

Unter diesen Bedingungen eine Beschäftigung für Herrn A. zu finden, bleibt nach wie vor eine der wichtigsten Herausforderungen für mich.

Dieses und viele andere Beispiele zeigen, dass die Vulnerablenbetreuung der Sozialhilfe Basel nicht nur für die betroffenen Menschen von grossem Wert ist, sondern auch einen erheblichen Beitrag dazu leistet, allfällige Platzierungskosten in externen Institutionen einzusparen.

ARBEITEN MIT JUGENDLICHEN ASYL- BEWERBERN

Minderjährige Asylsuchende

Es besteht ein grosses öffentliches Interesse, dass minderjährige Asylbewerber eng betreut werden. Die Sozialhilfe führt dafür die stationäre Einrichtung WUMA (Wohnen für unbegleitete minderjährige Asylsuchende). Die Erfahrungen aus der Sozialarbeit in diesem Bereich sind gezeichnet von besonderen Hochs und Tiefs.

Jens Jörn Jenrich, Teamleiter WUMA

Das seit 2003 bestehende Wohnheim für unbegleitete minderjährige Asylsuchende (WUMA) verfügt über fünfzehn Plätze für Jugendliche und junge Erwachsene, die sich ohne ihre Eltern in der Schweiz aufhalten und dem Kanton Basel-Stadt zugewiesen wurden. Diese Jugendlichen werden in Ein- oder Zweibettzimmern untergebracht und durch ein Tagsteam sozialpädagogisch betreut. Die jungen Asylsuchenden befinden sich häufig in einer krisenanfälligen Lebensphase und zeigen oft entsprechende psychische Folgeerscheinungen, die durch die eigene Fluchtgeschichte und die meist unsichere Zukunftsperspektive noch erschwert wird.

Ziel der Betreuung der Jugendlichen Asylsuchenden ist es, ihnen Halt und Struktur zu geben, gesellschaftliche Regeln zu vermitteln und den Minderjährigen während ihres Aufenthaltes Integrationsangebote zur Verfügung zu stellen.

Die Betreuung der jungen Asylsuchenden beinhaltet auch die Unterstützung bei der Alltagsbewältigung, die Vermittlung und Motivation von Bildungs-, Beschäftigungs- und Freizeitangeboten sowie das Erarbeiten einer individuellen Tagesstruktur. Zur Tagesstruktur gehört beispielsweise die Teilnahme an einem Deutschsprachkurs, der Schulbesuch, der Besuch eines Computerkurses oder die Mitarbeit in diversen Beschäftigungsprogrammen des Technischen Dienstes der Sozialhilfe, der Spitalküche des Diakonissenhauses in Riehen oder auch die Beteiligung an internen Beschäftigungsprogrammen. So wurde der WUMA-Hinterhof gemeinsam mit den Jugendlichen innerhalb des internen Beschäftigungsprogrammes neu geplant und gestaltet. Das Beschäftigungsprogramm Textiltelier des Technischen Dienstes wurde im Rahmen einer Neustrukturierung in den Räumlichkeiten des WUMA untergebracht.

Im Sommer 2006 beschäftigten sich zusätzlich fünf Jugendliche aus dem WUMA gemeinsam mit zwei dort tätigen Sozialpädagoginnen mit Vorbereitungen für das interkulturelle Filmfestival «Cinema Querfeld». Die fünf jungen Männer, die aus Westafrika stammen, präsentierten in Kooperation mit weiteren Migrantengruppen an diesem Anlass Filme und gestalteten das Rahmenprogramm. Für die erfolgreiche Durchführung war eine intensive Begleitung notwendig. Neben der anfangs zu vermittelnden Projektidee und der Befähigung, Verantwortung zu übernehmen, wurde auch ein deutliches Gefälle zu den anderen Gruppen, die sich am Projekt «Cinema Querfeld» beteiligten, ersichtlich: Die fünf Jugendlichen waren jünger als die anderen involvierten Partner und konnten auf keine Erfahrungen in der Organisation von grösseren Anlässen zurückgreifen. Sie waren alle erst seit kurzem in der Schweiz (bei Projektdurchführung zwischen eineinhalb Jahren und drei Monaten) und verfügten dementsprechend über beschränkte deutsche Sprachkenntnisse. Die Hilfestellungen seitens des WUMA-Teams beinhalteten deswegen einerseits die Leitung der internen Arbeitsgruppe sowie die Strukturierung der einzelnen Arbeitsschritte, andererseits die Übersetzung innerhalb der Gesamtsitzungen.

Anfangs war für die Jugendlichen noch vieles unklar, und sie konnten sich lange Zeit nicht vorstellen, welchen Umfang das Projekt hatte. Mit konkreten Arbeitsaufträgen konnten sie sich jedoch identifizieren und machten sich begeistert an die Umsetzung.

Trotz der schwierigen Lebenssituation und einer Motivationskrise während der Vorbereitungszeit rafften sich die Jugendlichen wieder auf und brachten das Projekt zu einem runden Abschluss.

Das Festival stellte für alle den Höhepunkt dar! Mit viel Selbstsicherheit und Stolz präsentierten die Jugendlichen ihr Ergebnis: Sie begrüßten souverän das Publikum auf der Bühne in ihren Muttersprachen, stimmten mit einer selbst inszenierten Theaterszene auf den Film ein, führten auf Deutsch und Französisch persönlich ins Thema der drei von ihnen ausgewählten Filme ein, bewirteten die Gäste zuvorkommend mit einer selbst zubereiteten Spezialität der Elfenbeinküste, verwalteten das zur Verfügung stehende Geld sorgfältig und packten an, wo es notwendig war.

Ein beteiligter Jugendlicher berichtet von seinen Erfahrungen: «Ce qui m'a de plus plu, c'était l'organisation et le sérieux qui s'y trouvaient. Ce fut une très bonne expérience pour moi dans le cadre de l'intégration et surtout de la rencontre interculturelle. Il serait très important dans le futur de faire des projets du genre car cela permettrait à d'autres personnes aussi de s'exprimer et de s'intégrer.»

Da diese Form der Projektarbeit von den Jugendlichen gerne angenommen und als Tagesstruktur genutzt wurde, werden auch zukünftig weitere Projekte im WUMA durchgeführt werden.

Neben dem Erarbeiten einer Tagesstruktur werden die Jugendlichen in persönlichen Fragen, Problemen und Konflikten beraten. Für alle Bewohnerinnen und Bewohner im WUMA gilt das Einhalten der Hausordnung, die beispielsweise das respektvolle Miteinander vorschreibt und eine Reihe von weiteren Regeln und Pflichten beinhaltet.

Exemplarisch für verbotenes Tun und den diversen damit verbundenen Interventionen sei folgendes Beispiel näher beschrieben:

Eine Regel im WUMA schreibt ein generelles Rauchverbot im Haus vor. Die Realität ist jedoch, dass immer wieder einige Bewohnerinnen und Bewohner und auch einige Besucherinnen und Besucher gegen das Rauchverbot verstossen. Es genügt nicht, allein das Verbot auszusprechen und die Jugendlichen in der Situation, in der man sie rauchend im Haus antrifft, aufzufordern, ihre Zigarette auszulöschen. Den Regelverstößen nur mit Sanktionen wie zum Beispiel Bussen zu begegnen, wird vom Tagsteam als wenig hilfreich und nachhaltig betrachtet. Um eine stärkere Auseinandersetzung mit dem eigenen Suchtverhalten und dem damit verbundenen Verstoss gegen die Hausordnung in Gang zu setzen, wurde eine Antiraucher-Kampagne im WUMA konzipiert und als Gruppenangebot durchgeführt. Die Jugendlichen erhielten in einer ersten Phase den Auftrag, sich mit ihrer persönlichen Einstellung zum Thema Rauchen auseinanderzusetzen. Mit Hilfe eines zur Verfügung stehenden Messgerätes konnte auch die jeweilige Lungenfunktion getestet werden. In einer zweiten Phase wurde in Gruppen über das Thema Rauchen diskutiert; die Gesprächsleitung wurde durch ein Teammitglied unter Berücksichtigung der Themen wie Gesundheit und Finanzen sichergestellt. Ein weiteres Thema war auch der Aspekt «Respekt bezüglich den Regeln der Hausordnung» sowie «Respekt gegenüber Mitbewohnern und Mitbewohnerinnen». Es wurden weiterhin Möglichkeiten von Verhaltensänderungen aufgezeigt und Alternativen zum Rauchen erarbeitet.

In der letzten Phase wurden Plakate mit Schlagwörtern und Aussagen von Bewohnern und Bewohnerinnen um das Thema Rauchen produziert. Mit Abschluss der Kampagne und der gemeinsamen Auswertung der Veranstaltung wurden diese Plakate im Haus aufgehängt. Letztendlich trug diese Kampagne dazu bei, dass im Haus ein bewussterer Umgang im Rauchverhalten und eine grössere Akzeptanz der gültigen Regeln stattfinden.

WAS KANN VERWANDTEN VON SOZIALHILFEEMPFÄNGERN ZUGEMUTET WERDEN?

Verwandtenunterstützung

Die Sozialhilfe prüft in allen Unterstützungsfällen, ob von Verwandten (Eltern oder Kindern) der Klienten Beiträge an Unterstützungsleistungen verlangt werden können. Beispiele aus der Praxis zeigen Grenzen und Möglichkeiten dieses Instrumentes.

Dr. Elisabeth Braun, Leiterin Abteilung Rechtsdienst und Rückerstattung

DAS VORLIEGEN EINER NOTLAGE ALS VORAUSSETZUNG FÜR DIE VERWANDTENUNTERSTÜTZUNGSPFLICHT GEMÄSS ART. 328 ZGB

In der Anwendung von Artikel 328 ZGB ist das Vorliegen einer Notlage eine entscheidende Voraussetzung für die Begründung einer Unterstützungspflicht durch die Verwandten in auf- und absteigender Linie. Im Zentrum dabei steht die Frage, ob der geltend gemachte Anspruch tatsächlich auf eine Notlage zurückzuführen ist oder nicht.

Hinsichtlich des Vorliegens einer Notlage hat sich das Verhältnis zwischen der Beweispflicht des Gemeinwesens als Klägerin und der beklagten Verwandten im Laufe der Zeit geändert. Wird eine Person durch die Sozialhilfe unterstützt, geht der Anspruch auf Verwandtenunterstützung von Gesetzes wegen auf die Sozialhilfe über. Bis in die späten 90er-Jahre hinein haben die Gerichte häufig von der Unterstützung durch die Sozialhilfe auf das Vorliegen einer Notlage geschlossen, ohne diese weiter abzuklären (vgl. Judith Widmer, Verhältnis der Verwandtenunterstützungspflicht zur Sozialhilfe in Theorie und Praxis, Diss. 2001, S. 225 mit Verweisen auf die Rechtsprechung).

Das Bundesgericht hat im Entscheid 5C.14/1997 dann festgehalten, dass die Fürsorgebehörden, soweit sie kraft Subrogation die Verwandtenunterstützungsbeiträge einfordern, die Notlage zu beweisen haben. Mit dem Hinweis, die Fürsorgebehörden würden Unterstützungsleistungen nicht leichtfertig zusprechen, sei die Notlage als Anspruchsgrundlage für die Verwandtenunterstützung nicht dargetan. Die Unterstützung durch die Sozialhilfe ist nur ein Indiz dafür, dass eine Person nicht über genügend Einkommen verfügt, um den Lebensbedarf aus eigenen Kräften zu decken.

Da die meisten anhängig gemachten Klagen der Sozialhilfe der Stadt Basel nach dem Vermittlungsverfahren durch einen gerichtlichen Vergleich beendet werden, gibt es keine Urteile, in denen die Frage der Notlage schriftlich erörtert wurde. Jedoch lassen die zur Sprache gebrachten Argumente regelmässig erkennen, welche Punkte in einem allfälligen mündlichen Verfahren von Bedeutung sein werden.

Keine Notlage liegt vor, wenn beispielsweise die betroffene Person Ansprüche auf Drittleistungen (zum Beispiel Arbeitslosentaggelder oder Rentenleistungen) hätte. Diese Leistungen gehen nicht nur der Sozialhilfe, sondern auch der Verwandtenunterstützungspflicht vor. Eine Klageerhebung hat deshalb nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn vorgängig eine sorgfältige Abklärung und Geltendmachung allfälliger Drittansprüche durchgeführt wurde. Wurden diese Drittansprüche nicht oder nicht im möglichen Umfang geltend gemacht, ist die Klage für die entsprechende Periode kaum erfolgreich.

Sind allfällige Drittansprüche abgeklärt beziehungsweise geltend gemacht worden und bleibt die Notlage dennoch bestehen, so prüft das Gericht weiter, ob sich jemand aus der Notlage selber relativ einfach befreien kann, weil die betreffende Person beispielsweise über eine abgeschlossene Ausbildung verfügt, gesund ist, auf dem Arbeitsmarkt altersmässig nicht benachteiligt ist und in einer Branche tätig ist, in der es offene Stellen gibt.

Auch hier ist die Sozialhilfe beweispflichtig, wenn sie das Bestehen einer Notlage behauptet. Diese Beweispflicht umfasst auch die Dokumentation der von der Sozialhilfe getätigten Massnahmen, die die Beendigung der Notlage unterstützen. Die Gewährung von Unterstützungsleistungen bei einer gesunden Person hat grundsätzlich einherzugehen mit Massnahmen zur beruflichen und/oder sozialen Integration. Diese können umfassen: das Einfordern von Arbeitsbemühungen, die Einweisung in ein Beschäftigungsprogramm, Assessments zur Abklärung der beruflichen Fähigkeiten und Fertigkeiten usw. Besteht eine Mehrfachproblematik, so hat die Sozialhilfe darzulegen, auf welchen Ebenen sie handelt, um die Probleme anzugehen.

Die gewählte Strategie muss nachvollziehbar sein und konsequent verfolgt werden. Dies bedeutet, dass bei den unterstützten Personen auch auf eine entsprechende Mitwirkungspflicht gepocht und ungenügende Kooperation sanktioniert wird.

Eine Unterstützung durch die Sozialhilfe, die nicht einhergeht mit entsprechenden Integrationsbemühungen, beweist die Notlage nur ungenügend. Umgekehrt trägt die Sozialhilfe nicht die Verantwortung für allfällige fehlende Kooperationsbereitschaft der bedürftigen Personen. Werden Integrationsangebote und -bemühungen nicht wahrgenommen und von der Sozialhilfe entsprechend sanktioniert, hat sie den Beweis für ihre Bemühungen zur Wiedererlangung der Selbständigkeit jedoch erbracht.

Schliesslich gibt es zwischen der Beurteilung einer Notlage im Rahmen der Verwandtenunterstützungspflicht und dem Sozialhilferecht beziehungsweise der Sozialhilfepraxis durchaus unterschiedliche Einschätzungen. So erachtet es das Bundesgericht für einen alleinerziehenden Elternteil als zumutbar, einer vollen Erwerbstätigkeit nachzugehen, sobald das Kind drei Jahre alt ist (vgl. BGE 5C.14/1997; BGE 121 III 144). Dagegen verlangt die Sozialhilfe vom alleinerziehenden Elternteil die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit teilweise erst in einem späteren Zeitpunkt (zum Beispiel Schuleintritt des Kindes) und auch dann nicht in vollem Umfang.

GENÜGENDE RECHTSGRUNDLAGE FÜR SOZIALHILFELEISTUNGEN

Unterstützungsrichtlinien

Das Sozialhilfegesetz Basel-Stadt bildet eine genügende gesetzliche Grundlage, die Kompetenz zur Festlegung der wirtschaftlichen Hilfe an das Wirtschafts- und Sozialdepartement zu delegieren.

Dr. Elisabeth Braun, Leiterin Abteilung Rechtsdienst und Rückerstattung

GESETZLICHE GRUNDLAGE FÜR DIE GEWÄHRUNG VON SOZIALHILFELEISTUNGEN GENÜGEND

Das Sozialhilfegesetz vom 29. Juni 2000 (SHG; SGS 890.100) regelt unter anderem die Anspruchsvoraussetzungen für Unterstützungsleistungen der Sozialhilfe (wirtschaftliche Hilfe) und die Bedingungen für die Gewährung von Sozialhilfeleistungen.

Der Umfang der wirtschaftlichen Hilfe soll gemäss § 7 SHG die Sicherung des sozialen Existenzminimums gewährleisten (Abs. 1). Abs. 3 delegiert die Regelung über das Mass der wirtschaftlichen Hilfe an das zuständige Departement. Dieses hat sich bei der Festlegung der wirtschaftlichen Hilfe an den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) zu orientieren.

Das Wirtschafts- und Sozialdepartement legt die massgebenden Eckpunkte der wirtschaftlichen Hilfe in den Unterstützungsrichtlinien fest. Dazu gehören unter anderem der Grundbedarf, der Mietzinsgrenzwert, die situationsbedingten Leistungen, die Höhe der Krankenkassenbeiträge usw. Die Unterstützungsrichtlinien stellen eine interne Anweisung an die Vollzugsbehörde dar, das heisst, es handelt sich um eine sogenannte Verwaltungsverordnung. Sie soll eine einheitliche und rechtsgleiche Rechtsanwendung des Sozialhilfegesetzes durch die Mitarbeitenden der baselstädtischen Sozialhilfestellen gewährleisten. Diese Verwaltungsverordnung entfaltet Aussenwirkung, das heisst, sie hat für die Sozialhilfeempfänger die gleiche Wirkung wie Rechtsnormen. Da sie die Sozialhilfe aber auch als Grundlage für den Erlass von Verfügungen heranzieht, können die Unterstützungsrichtlinien gerichtlich auf ihre Vereinbarkeit mit der übergeordneten Gesetzgebung überprüft werden (BGE vom 5. Juli 2006).

Die Beschwerde gegen die Verfügung der Sozialhilfe vom 3. März 2005 beziehungsweise gegen den Entscheid des Wirtschafts- und Sozialdepartements vom 13. Juni 2005 stellt in Frage, ob mit der umfassenden Delegation der wirtschaftlichen Hilfe an das Departement dem Legalitätsprinzip genügend Rechnung getragen wird. Der Beschwerdeführer verlangt, dass der Umfang der Leistungen nicht in Unterstützungsrichtlinien, sondern in einer Rechtsverordnung zu regeln sei.

Das Appellationsgericht hat sich bei der Auseinandersetzung mit dieser Frage an der Rechtsprechung des Bundesgerichts orientiert. Dieses verlangt bei der Delegation von Rechtssetzungskompetenzen die Berücksichtigung von vier Voraussetzungen: kein Ausschluss der Delegation; die Regelung der Delegation in einem Gesetz im formellen Sinn, die Beschränkung der Delegation auf eine genau umschriebene Materie und die grundsätzliche Umschreibung dieser Materie in einem Gesetz (BGE 128 I 113).

Das Appellationsgericht hält in den Erwägungen einmal fest, dass die Delegation an das Wirtschafts- und Sozialdepartement in § 7 Abs. 3 SHG dem gesetzgeberischen Willen entspreche. Der genaue Umfang der delegierten Materie sei zwar weder im Gesetz selber noch in einer Verordnung festgelegt. Dies sei auch nicht erforderlich, solange die Leistungen über dem Minimum staatlicher Leistungen gemäss Art. 12 Bundesverfassung liege. Der Umfang der delegierten Materie ergebe sich im Übrigen daraus, dass das Departement die wirtschaftliche Hilfe nicht nach eigenem Ermessen festlegen dürfe, sondern sich an den SKOS-Richtlinien orientieren müsse.

Obwohl es sich bei diesem Regelwerk um Empfehlungen einer privaten Organisation handelt, erachtet das Appellationsgericht diesen dynamischen Verweis – mit Blick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung – als zulässig. Ebenso ist das Gericht der Ansicht, dass diese Formulierung in «genü-

gend bestimmter Weise» aufzeigt, in welchem Umfang die wirtschaftliche Sozialhilfe zu leisten sei, selbst wenn der Begriff der «Orientierung» keine vollumfängliche Übernahme der entsprechenden Empfehlungen beinhaltet.

BESCHWERDEN GEGEN SOZIALHILFE

Rechtspflege

Sozialhilfeempfänger können gegen Verfügungen beim Departement Beschwerde führen und dessen Entscheide an das Appellationsgericht weiterziehen. Eine Übersicht über Beschwerdegründe und Erfolge gibt Aufschluss über häufige Streitpunkte.

Dr. Elisabeth Braun, Leiterin Abteilung Rechtsdienst und Rückerstattung

DIE HÄUFIGSTEN RECHTSSTREITIGKEITEN MIT SOZIALHILFE-KLIENTEN UND -KLIENTINNEN

Die Sozialhilfe erstellt jährlich mehrere tausend Verfügungen. Einerseits werden die Budgets jeweils verfügt. Darin aufgeführt sind die üblichen monatlichen Leistungen wie Grundbedarf, Wohnkosten, Krankenkassenbeiträge und die anzurechnenden Einnahmen (Erwerbseinkommen, Unterhaltsbeiträge) usw. Andererseits ergehen auch die monatlichen Abrechnungen in Verfügungsform. Weiter werden sämtliche weiteren leistungswirksamen Massnahmen verfügt (Kürzungen, Reduktion der Mietzinsbeiträge auf den Grenzwert, Einstellungen wegen fehlender Bedürftigkeit). Dies gilt auch für Anweisungen hinsichtlich der Mitwirkungspflicht, deren fehlende Befolgung ebenfalls Leistungskürzungen oder -einstellungen zur Folge haben können.

Nebst den Budget- und Abrechnungsverfügungen wurden im Jahre 2006 weitere 1859 Verfügungen erlassen. Rund zwei Drittel dieser Verfügungen entfallen auf eine Anpassung des Beitrags an den Mietzinsgrenzwert gemäss den Unterstützungsrichtlinien (771), Kürzungen (318) und Kürzungsandrohungen (139) sowie Rückerstattungen (169) und IV-Abrechnungen (349).

Auf Rekurse gegen die monatlichen Abrechnungsverfügungen tritt die verwaltungsinterne Rekursinstanz (Wirtschafts- und Sozialdepartement Basel-Stadt WSD) allerdings nur dann ein, wenn allfällige Leistungsänderungen nicht bereits vorgängig gesondert verfügt wurden und angefochten werden konnten.

Angeichts dieser grossen Anzahl von Verfügungen ist die Rekursquote gering. Im Jahre 2006 wurden 106 Rekurse eingereicht. Die meisten Rekurse betrafen das Budget (25), Rückerstattungen (16), Kürzungen (15), Anweisungen mit Kürzungsandrohung (13) und Einstellungen (10) sowie Mietkosten (8).

69 der 106 eingereichten Rekurse sind im 2006 erledigt worden. 22 Rekurse wurden abgewiesen, auf 14 Rekurse wurde nicht eingetreten (Nichteinhaltung der Frist, fehlende Rekursbegründung) und 2 Rekurse wurden ganz, beziehungsweise teilweise gutgeheissen. 31 Rekursverfahren wurden abgeschrieben, 37 Rekurse sind noch hängig.

Erlidigte Verfahren	69
abgewiesen	22
<i>Kürzungen</i>	8
<i>Budget</i>	7
<i>Einstellung</i>	2
<i>Haushaltsentschädigung</i>	2
<i>Andere</i>	3
nicht eingetreten	14
abgeschrieben	31
<i>Rekursrückzug</i>	19
<i>Wiedererwägung</i>	12
gutgeheissen	2

Besonders hervorzuheben ist eine Rekursabweisung. Die Sozialhilfe rechnete dem Rekurrenten, der über längere Zeit in einer Wohnung lebte, die mehrere hundert Franken über dem Mietzinsgrenzwert gemäss den Unterstützungsrichtlinien lag, einen Teil des Differenzbetrags zwischen dem effektiven Mietzins und dem Mietzinsgrenzwert als Einnahmen an. Die Sozialhilfe stellte sich auf den Standpunkt, dass eine so teure Wohnung nicht aus dem Grundbedarf finanziert werden könne und deshalb Zuwendungen von dritter Seite vermutet werden müssten. Die Rekursinstanz stützt diese Auffassung und führt aus, dass in diesem Fall die finanziellen Verhältnisse keinen andern Schluss zuließen, als dass Zuwendungen von dritter Seite erfolgten. Als richtig stufte sie auch die abstrakte Berechnung dieser Drittzufwendungen ein.

Die Abschreibungen erfolgten in 19 Fällen wegen des Rückzugs des Rekurses. In 7 Fällen akzeptierten die Rekurrenten die Verfügung im Nachhinein, in 3 Fällen erfolgte der Rückzug, weil die Beschwerde offensichtlich zu spät eingereicht wurde, in weiteren 5 Fällen waren es andere Gründe. In 4 Fällen sind die Rückzugsgründe nicht bekannt.

In 12 der erledigten 69 Fälle wurde infolge des Rekurses die Verfügung in Wiedererwägung gezogen. Dies ist eine relativ hohe Quote (17 %), zeigt aber auch, dass die Sozialhilfe im Rekursfall den Sachverhalt nochmals genau überprüft. In vier Fällen lag der Grund für eine Wiedererwägung bei der Sozialhilfe. In zwei Fällen hatte sich die Lebenssituation kurz nach Erlass der Verfügung geändert. In zwei Fällen wurden im Rekursverfahren Belege eingereicht, die der Sozialhilfe vorher nicht zur Verfügung standen. In drei Fällen erfolgte die Wiedererwägung im Sinne eines Entgegenkommens an die Klientschaft. In zwei Fällen waren andere Gründe ausschlaggebend.

Verfügungskategorie	Anzahl	Grund für Wiedererwägung
Rückerstattung	3	<ul style="list-style-type: none"> a) Rückforderung falsch berechnet b) Kein Rückerstattungsanspruch (Leistung war rechtmässig) c) Entgegenkommenderweise wurden über Anspruch hinausgehende Mehrkosten in geringem Umfang ausnahmsweise übernommen.
Mietkosten	3	<p>Mietkosten wurden über den verfügbaren Zeitraum hinaus übernommen:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Der Abschluss IV-Verfahren (und Ablösung von SHB) stand kurz bevor (Entgegenkommen der Sozialhilfe) b) Im Rekursverfahren Arzzeugnis eingereicht, das auf Beibehaltung der Wohnung als medizinisch indiziert ansieht
Einstellung	2	<ul style="list-style-type: none"> a) Unterstützung wurde wieder aufgenommen, weil Bedürftigkeit wieder nachgewiesen war b) Verfahrensfehler (keine Androhung der Leistungseinstellung)
Haushaltsentschädigung	1	Trennung der Partner seit Erlass Verfügung
Budgetverfügung	1	Entgegenkommenderweise wurde die Unterstützung weitergeführt, bis Lebenssituation geregelt war
Anrechnung Vermögenswert	1	Unterstützungsrichtlinie betr. Vermögenswert wurde zugunsten Rekurrent ausgelegt
Kürzung	1	Verfügte Anweisung erwies sich als nicht optimale Fallstrategie

Schliesslich wurden zwei Rekurse ganz beziehungsweise teilweise gutgeheissen. Im einen Fall stand die Pflicht zur Geltendmachung von Vorsorgeleistungen der 3. Säule zur Diskussion. Nach Meinung der Sozialhilfe hätten diese Vorsorgeleistungen zur Deckung des Lebensbedarfs eingesetzt werden müssen. Die Rekursinstanz kam – in Anwendung der SKOS-Richtlinien und mit Verweis auf Gerichtsentscheide anderer Kantone – zu einer andern Einschätzung. Das Vorsorgeguthaben müsse nur dann zur Deckung des Lebensbedarfs eingesetzt werden, wenn im Zeitpunkt des BVG-Rücktrittsalters in Ergänzung zu AHV noch hinreichende finanzielle Mittel für die Alterssicherung vorhanden seien. Bei einem Vorsorgeguthaben von CHF 25 000.– sei dies nicht der Fall und eine Anzehung des Vorsorgeguthabens nicht zumutbar.

Die zweite Gutheissung betraf eine Kürzung infolge fehlender Kooperation bei einer andern Amtsstelle, was zu einer Abweisung eines Rentengesuchs führte. Das WSD rügte einerseits Verfahrensfehler. Der Rekurrent hätte zur Mitwirkung verpflichtet und eine allfällige Kürzung angedroht werden müssen. Andererseits habe die fehlende Kooperation bei der Versicherung medizinische Gründe gehabt und habe nicht einfach auf mangelndem Willen beruht. Der Sozialhilfe sei diese Situation bekannt gewesen.

STEIGENDE KOSTEN UND SINKENDE ERTRÄGE

Finanzen

Eine Übersicht der Finanzierungsstrukturen der letzten zwanzig Jahre zeigt markante Verschiebungen auf. So sind massive Kostensteigerungen in Schüben zu verzeichnen und andererseits auch sinkende Erträge.

Bernhard Stöcklin, Leiter Abteilung Betriebswirtschaftliche Dienste

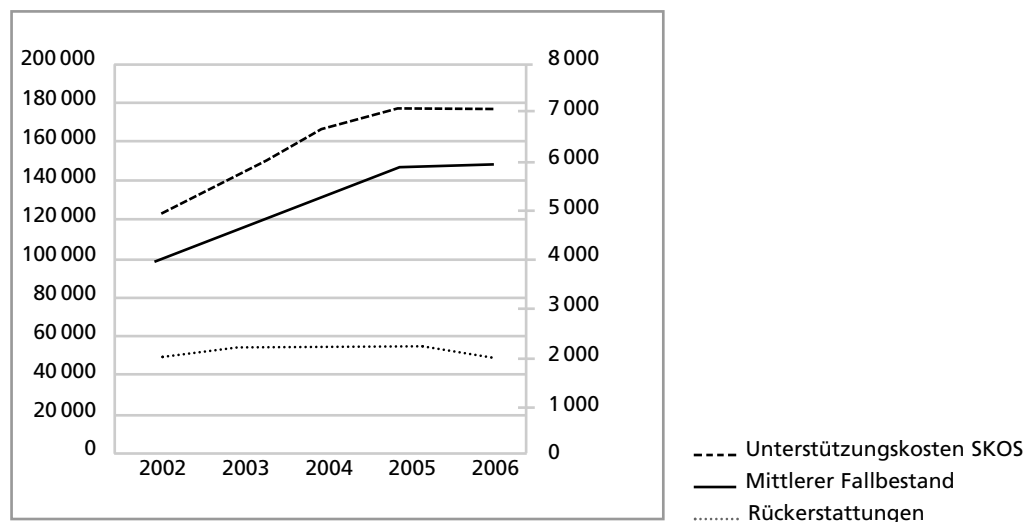
In den Jahren 2002 bis 2005 stieg die Anzahl der Sozialhilfe-Empfänger und -Empfängerinnen massiv an. Immer mehr Menschen finden in der Arbeitswelt keinen Platz mehr oder sind aus anderen Gründen auf Sozialhilfe angewiesen. Dementsprechend stiegen auch die Sozialhilfekosten massiv an und belasten die öffentlichen Finanzhaushalte zunehmend. Seit April 2006 ist eine sinkende Fallentwicklung zu beobachten. Die gute konjunkturelle Situation wirkt sich nun auch vermehrt in der Sozialhilfe aus. Die finanzielle Entwicklung folgt diesem Trend allerdings nur teilweise: trotz praktisch stabiler Fallsituation im Jahre 2006 gegenüber 2005 besteht nach wie vor ein – allerdings abgeschwächtes – Kostenwachstum.

Wie liegen die Ursachen dieser unterschiedlichen Entwicklung der Fall- und Finanzaufwände? Wieso gehen die Kosten nicht im Gleichtakt mit den Finanzaufwänden zurück?

Die nachfolgenden Darstellungen basieren auf folgenden Schlüsselgrößen: Für die Unterstützungskosten verwenden wir die «Unterstützungskosten SKOS» – im Wesentlichen sind dies die Bruttounterstützungskosten abzüglich der anrechenbaren Einkommen der Klienten und Klientinnen. Diese Nettogrösse entspricht also nicht den im Jahresabschluss dargestellten (Brutto-)Unterstützungskosten. Die Erträge beziehungsweise Rückerstattungen basieren auf dem Mehrjahresvergleich im Verwaltungsbericht, welche die Sozialversicherungserträge, die restlichen Rückerstattungen (von Lebenden, aus Nachlässen, Stipendien, usw.) sowie die Heimerträge umfassen. In den Rückerstattungen nicht enthalten sind (hier) die erstmals im Jahre 2006 vom Gesundheitsdepartement rückvergüteten Drogentherapien.

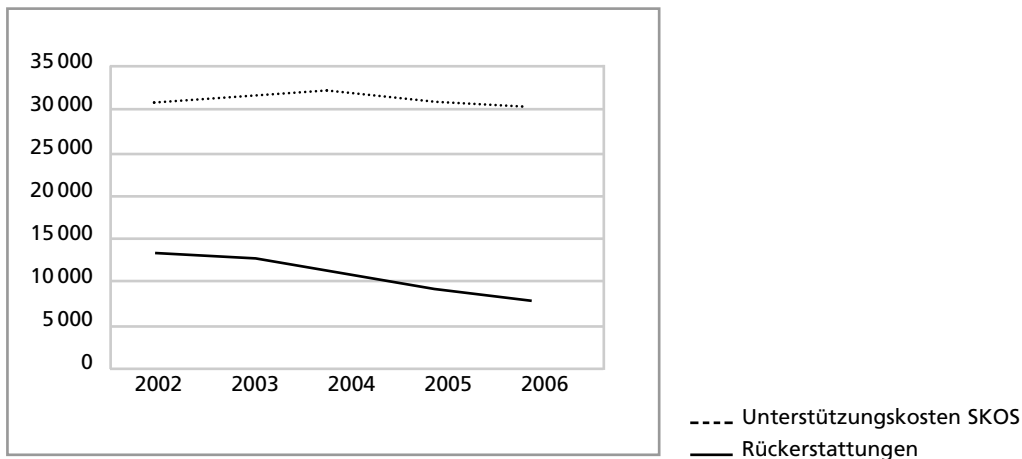
Sehen wir uns zuerst die absolute Kosten- und Fallentwicklung an:

Kosten, Ertrags- und Fallentwicklung absolut in 1000 CHF bzw. mittlerer Fallbestand



Die Unterstützungskosten verlaufen etwa gleichmässig wie der mittlere Fallbestand. Die Rückerstattungen zeigen im Jahre 2002 noch ein minimales Wachstum, verbleiben dann aber trotz des starken Fallwachstums etwa auf dem gleichen Niveau, beziehungsweise sinken sogar leicht, was sich im Jahre 2006 im Gleichtakt mit der Fallentwicklung verstärkt. Betrachten wir die Unterstützungskosten und Rückerstattungen *pro Fall*, kommt Bemerkenwertes zutage:

Unterstützungskosten SKOS und Rückerstattung pro Fall in CHF



Die Unterstützungskosten pro Fall stiegen bis 2004 leicht an, sanken dann nachher auf ein leicht tieferes Niveau als 2002. Dafür verantwortlich sind die SKOS-Revision per April 2005 sowie weitere Reduktionen beziehungsweise Restriktionen bei den Unterstützungsleistungen (zum Beispiel Wohnkosten, situationsbedingte Leistungen, junge Erwachsene, usw.).

Die Rückerstattungen pro Fall sinken deutlich und gleichmässig. Von 2002 bis 2006 beträgt der Rückgang CHF 4072.– pro Dossier oder 33,7%. Für das Jahr 2006 mit einem mittleren Fallbestand von 5833 Dossiers ergibt dies im Vergleich zu 2002 einen kalkulatorischen Ertragsausfall von CHF 4072.– x 5833 = CHF 23,8 Mio.!

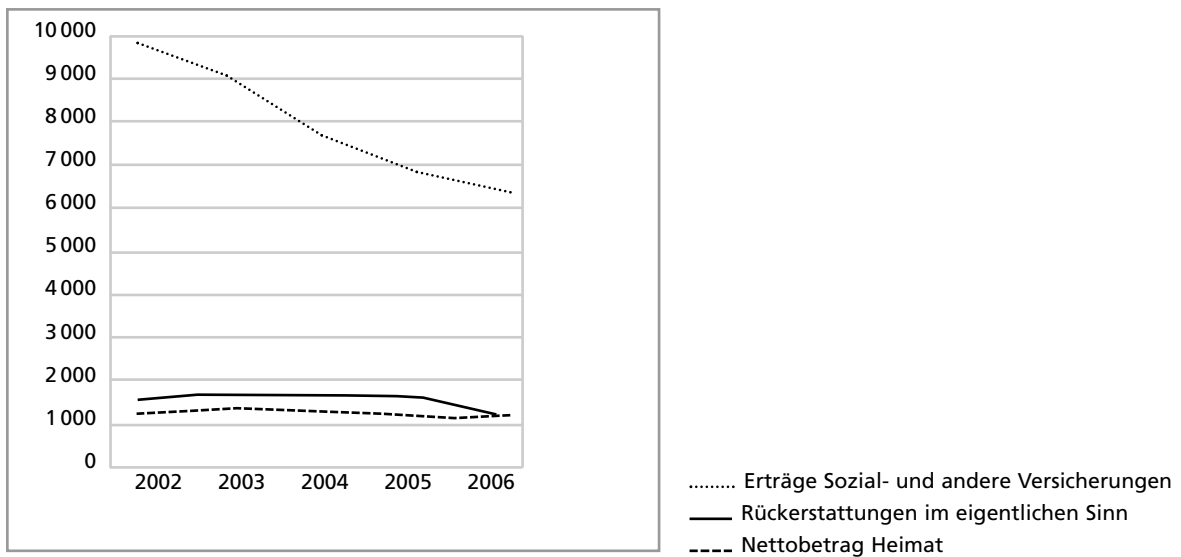
Die Kostensteigerung insgesamt pro Fall resultiert also ausschliesslich aus den rückgängigen Rückerstattungen und nicht aus zunehmenden Unterstützungskosten. Hier besteht eine stabile bis leicht rückläufige Entwicklung.

Den Titel dieses Beitrags «Steigende Kosten – sinkende Erträge» muss also differenziert werden: Die Sozialhilfekosten steigen zwar absolut infolge der Fallentwicklung, sind aber relativ, beziehungsweise pro Fall, stabil. Die Erträge sind absolut in etwa stabil, sinken relativ jedoch massiv.

Damit öffnet sich eine Schere steigender Unterstützungskosten infolge des Fallwachstums und gleichzeitig rückgängiger Rückerstattungen. Bei den jetzt rückgängigen Fallzahlen ist diese Scheren-situation ebenfalls wahrnehmbar: Die sich nach rechts öffnende Schere dreht sich als ganzes im Uhrzeigersinn nach unten.

Woher stammen die Rückgänge bei den Rückerstattungen?

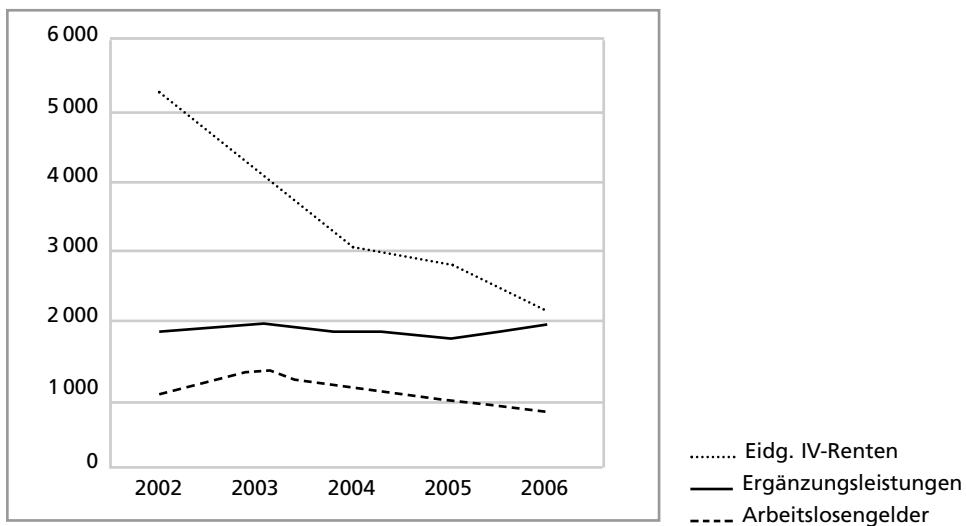
Rückerstattungen pro Fall nach Kategorie in CHF



Hauptursache sind die massiv rückgängigen Erträge aus Sozialversicherungen – dem mit Abstand gewichtigsten Teil der Rückerstattungen. Von 2002 bis 2006 fielen sie um CHF 3597.– oder um 37,0%. Die Rückerstattungen im engeren Sinne sind stabil. Die Heimaterträge waren bis 2005 stabil, sanken ab 2006 – im Wesentlichen infolge der entfallenden Deutschlandvergütungen (vgl. auch Verwaltungsbericht 2006 im Anhang).

Die Analyse der drei gewichtigsten Sozialversicherungs-Ertragskonti zeigt folgendes:

IV-/EL-/ALV-Erträge pro Fall



Die Ergänzungsleistungen verliefen stabil. In den letzten zwei Jahren nahmen sie sogar leicht zu. Die Zusammenarbeit zwischen dem Amt für Sozialbeiträge und der Sozialhilfe funktioniert hier sehr gut – die entsprechenden Ansprüche werden schnell und umfassend geltend gemacht.

Die IV-Vergütungen pro Fall sanken massiv. Von 2002 bis 2006 reduzierten sich die Erträge um CHF 3186.– oder um 61,6 %. Die Arbeitslosengelder (ALV-Erträge) sanken weniger stark: um CHF 393.– oder um 32,5 %. Der kalkulatorische Ertragsausfall 2006 im Vergleich zu 2002 beträgt für

- die IV-Vergütungen 5833 Fälle x 3186.– = 18,6 Mio. und für
- die ALV-Vergütungen 5833 Fälle x 393.– = 2,3 Mio. total CHF 20,9 Mio.

Somit fand eine massive Kostenverlagerung von der IV und – in kleinerem Ausmass von der ALV – zur Sozialhilfe statt, die zu einem grossen Teil auch eine Kostenverlagerung vom Bund zum Kanton zur Folge hat. Diese Entwicklung ist zusammen mit dem Fallwachstum die eigentliche Ursache der steigenden Sozialhilfekosten, was allerdings in der öffentlichen Diskussion wenig bewusst ist.

Wir sind gespannt, wie die Entwicklung weitergeht und wann sich diese Talfahrt verlangsamen wird. Übertriebener Optimismus ist wohl fehl am Platz. Wenn der aktuelle Fallrückgang und die Abnahmen der Rückerstattungen weiterhin andauern, werden die Sozialhilfekosten insgesamt weiter sinken – aber weniger stark als die Fallzahlen, weil die rückläufigen Rückerstattungen das Gesamtergebnis verschlechtern werden.

ÖKONOMISCHE UND SOZIALE THEORIEN IN DER PRAXIS

Die neue Sozialhilfe im Streit der Theorien

Die Sozialhilfe erlebt wie viele andere Bereiche der öffentlichen Verwaltung den Einbruch der Ökonomie in ihre Domäne. Dabei prallen Denkmodelle aufeinander, die sich widersprechen. In der Praxis sind die reinen Lehren beider Seiten wenig hilfreich. Nötig wären Synergien. Ein Appell an die Wissenschaft.

Rolf Maegli, Vorsteher Sozialhilfe der Stadt Basel

Die demografischen und wirtschaftlichen Entwicklungen setzen den Sozialstaat unter Druck. Ein Ende des Kostenwachstums ist trotz einer gegenwärtigen konjunkturellen Entspannung nicht absehbar. Denn es zeigt sich, dass immer mehr Menschen aus den herkömmlichen Systemen der Existenzsicherung herausfallen. Dass man durch eigene Arbeit seine Existenz sichern und sogar eine Familie unterhalten kann, erweist sich zunehmend als Illusion. Die Sozialhilfe gerät dabei besonders unter die Räder. Sie ist die letzte Station der sozialen Sicherungen und an ihr werden Fehlleistungen der vorgelagerten Systeme wie Wirtschaft, Staat, Gesellschaft, Familie, Bildungs- und Gesundheitswesen sichtbar. Längst ist sie nicht mehr nur eine Hilfe an randständige und gescheiterte Existenzen, sondern zu einem dauerhaften Instrument des Systems sozialer Sicherung geworden.

Dass die Sozialhilfe kein Versorgungs- und Versicherungssystem ist, das bedingungslos zahlen soll, ist in Fachkreisen und politischen Lagern grösstenteils anerkannt. Allerdings gibt es auch Bestrebungen, welche eine voraussetzungslose Grundrente für alle anstreben. Politisch scheint aber diesem Anliegen derzeit kein Erfolg beschieden zu sein. Die Sozialhilfe soll somit auf eine Veränderung bei den Betroffenen hinwirken und nicht zum Dauerzustand werden. Bei der Frage, mit welchen Systemen und Methoden dies geschehen soll, gehen die Meinungen weit auseinander.

DIE GLAUBENSGEMEINSCHAFTEN

Pointiert und karikiert stehen sich zwei Lager gegenüber, die in etwa wie folgt umschrieben werden können: die für dieses Thema erst in jüngerer Zeit auf den Plan getretene ökonomische Richtung und die traditionelle soziale Richtung. Die «Glaubensgemeinschaft der Ökonomen»¹ sieht auch den Sozialhilfeabhängigen als «homo oeconomicus», welcher rationale Entscheide nach wirtschaftlichen Kriterien fällt und sich entsprechend verhält. Demzufolge sollte das soziale Sicherungssystem so ausgestaltet werden, dass konsequent Entscheide abverlangt werden und somit die Betroffenen ihre Situation selber verändern. Die Rahmenbedingungen für voraussetzungslosen Bezug von Geldleistungen sollten mit einem System von Zwang und Anreizen möglichst unattraktiv sein, sodass sich die Bezieher von Transferleistungen dafür entscheiden, ihren Lebensunterhalt anders zu organisieren. Dem gegenüber steht die «Kongregation der Sozialen»², welche die Sozialhilfebezieher als Opfer des

1 Mit einem Augenzwinkern und in Anlehnung an Hans Christoph Binswanger: Die Glaubensgemeinschaft der Ökonomen, München 1998

2 So ähnlich hat die Weltwoche im Jahr 2006 die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS bezeichnet.

Die «Glaubensgemeinschaft der Ökonomen» sieht auch den Sozialhilfeabhängigen als «homo oeconomicus»

Systems sehen und diese entsprechend versorgen wollen. Der Sozialstaat müsse die Ungleichheiten und Ungerechtigkeiten korrigieren. In diesem Sinn sollten möglichst hohe Mittel für Unterstützungen geleistet werden können, womit auch eine gewisse Umverteilung erreicht wird. Senkungen von einmal errungenen Unterstützungsansätzen stellen Sozialabbau und einen ersten Schritt für weitere Abbaumassnahmen dar. Sie sehen die Modelle zur Aktivierung und Anreize als Repression, als Ausdruck der strukturellen Gewalt des Staates, die kontraproduktiv wirkt. Angesichts der psychosozialen Problemlagen könnten die Betroffenen nicht rational und frei entscheiden. Veränderungen seien auf der Basis der Selbstbestimmung und Freiwilligkeit anzugehen.

In der Praxis der Sozialhilfe zeigt sich, dass beide Ansätze als alleiniges Prinzip versagen und dass es eine Kombination von verschiedenen Methoden braucht, die der individuellen Situation angepasst werden können.

Soweit in stark überzeichneter Form der «Frontverlauf» der Debatte, die sich auf der politischen Ebene im bekannten Muster fortsetzt: Die Rechte will möglichst tiefe Sozialhilfeansätze und restriktive Bedingungen mit Sanktionen und Missbrauchs-Kontrollen, die Linke dagegen nimmt eine Verteidigungshaltung ein und fordert möglichst weitgehende Mittel und Massnahmen zur Versorgung der Betroffenen.

In der Praxis der Sozialhilfe zeigt sich, dass beide Ansätze als alleiniges Prinzip versagen und dass es eine Kombination von verschiedenen Methoden braucht, die der individuellen Situation angepasst werden können.

ES HAT ZU WENIG ARBEITSPLÄTZE ...

Die ökonomischen Theorien scheitern oft an den Komplexitäten der Realität. Das stellte schon der von den Linken als «Karl Marx des Kapitalismus» titulierte Max Weber fest: Er zitiert ein Beispiel, bei dem versucht wurde, bei Landarbeitern eine höhere Produktivität zu erreichen, indem eine Entlohnung nach Arbeitsleistung eingeführt wurde. Je mehr geleistet wird, desto höher ist der Verdienst. Der erhoffte Effekt traf jedoch nicht ein: Anstatt mehr Hektar-Leistung zu erbringen, haben die Landarbeiter ihre Leistungen eingestellt, sobald sie das gewohnte Einkommen erreicht hatten. Sie haben es vorgezogen, weniger zu arbeiten als mehr zu verdienen, und es mit der Deckung des Lebensbedarfes genug sein lassen³.

Die ökonomische Theorie geht davon aus, dass die Menschen rational handeln und ihren Nutzen maximieren. Die Forderung geht folgerichtig dahin, dass die Sozialleistungen, die umsonst erhältlich sind, möglichst tief zu halten sind, sodass ein Anreiz besteht, durch eigenen Erwerb den Lebensunterhalt zu decken. Tatsächlich könnte dieses System funktionieren, wenn die Möglichkeit besteht, durch eigenen Erwerb einen Teil des Einkommens zu erzielen: wenn es tatsächlich möglich ist, anstelle der mühsam erhältlichen und gering bemessenen Sozialleistungen durch Arbeit einen grösseren Nutzen zu erzielen.

Der Tenor der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultäten lautet darum insistierend: Unterstützungen senken, damit die Leute wieder arbeiten gehen. Diese Theorie kann leider in der Realität gar nicht auf den Prüfstand gesetzt werden, weil das Angebot an offenen Stellen zu klein ist. Die wirtschaftlichen Entwicklungen der letzten Jahrzehnte zeigen, dass die Rationalisierung und Globalisierung dazu führt, dass immer weniger Arbeitsplätze für schlecht qualifizierte Arbeitnehmer zur Verfügung stehen – und um diese geht es bei der Klientel der Sozialhilfe. Der Anstieg der Fallzahlen in der Sozialhilfe zeigt deutlich, dass es nicht nur konjunkturelle Gründe sind, welche zu einer Zunahme der Sozialhilfebezügler führen, sondern auch strukturelle. Zwar führt eine bessere Wirtschaftslage zur Entspannung in der Sozialhilfe, indem auch wieder mehr schlecht qualifizierte Menschen Arbeit finden. Die Mengen reichen aber bei weitem nicht aus, den Bedarf an Arbeitsplätzen zu decken, denn es ist ja geradezu Aufgabe der Betriebswirtschaft, zu rationalisieren und einfachere Arbeit durch Optimierungen zu minimieren. Wo noch nötig, wird sie an andere Unternehmen ausgelagert und als Dienstleistung eingekauft.

Die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes für Menschen, die nicht den Idealen der Personalselektion entsprechen, nimmt konstant ab. Menschen mit Lücken und Knicken in der Biografie, ungenügenden schulischen und beruflichen Qualifikationen, gesundheitlichen Problemen oder Originalitäten in Erscheinungsbild oder Verhalten haben es immer schwerer. Während in kleineren und patronalen Unternehmen oft noch Verantwortung für solche Menschen getragen wird, scheint in den durchrationalisierten und unternehmensberatenden Firmen ein anderer Wind zu wehen.

Menschen mit Lücken und Knicken in der Biografie, ungenügenden schulischen und beruflichen Qualifikationen, gesundheitlichen Problemen oder Originalitäten in Erscheinungsbild oder Verhalten haben es immer schwerer.

Aber auch demografisch haben wir Hypotheken aus dem letzten Jahrhundert abzutragen: Die Ausländerpolitik der 80er- und 90er-Jahre hat dazu geführt, dass massenhaft unqualifizierte Arbeitskräfte aus dem Ausland rekrutiert wurden, welche als Opfer der Rationalisierungen heute keine Arbeit mehr finden und andererseits mit den Regelungen des Familiennachzuges weiterhin für eine Zuwanderung von schlecht qualifizierten Menschen für den Arbeitsmarkt sorgt. Die Modell-

³ Max Weber: Die Ethik des Protestantismus und der Geist des Kapitalismus, 1905/1920, S. 44

Es ist nicht zu verantworten, wenn Staat, Wirtschaft und Sozialhilfe die Betroffenen als nicht mehr in den Arbeitsmarkt vermittelbar abschreiben.

annahme der ökonomischen Theorie funktioniert somit in einem entscheidenden Punkt nicht: der Arbeitsmarkt gibt die Stellen nicht her, die es zum Funktionieren der Theorie braucht.

... UND FALSCHER SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Feststellung kann nun auf unterschiedlichen Wegen zu falschen Schlussfolgerungen führen. Einmal könnte die soziale «Kongregation» folgern, dass man somit auf Anforderungen an die Sozialhilfebezieher überhaupt verzichten sollte, weil es zu wenig Arbeitsplätze gibt. Man möge doch diese Menschen endlich in Ruhe lassen, anstatt sie immer wieder mit unmöglichen und unerfüllbaren Ansprüchen zu überfordern. Aus dem anderen Lager gesehen, müsste man aus ökonomischer und staatshaushälterischer Sicht die Integrationsprogramme aufgeben, weil sie einen Wirkungsgrad von nur 30 bis 40 %⁴ haben und sich somit nicht lohnen.

Diesen Argumenten ist folgendes entgegenzuhalten: Trotz Stellenmangel und -abbau besteht in jedem Arbeitsmarkt eine Fluktuation, auch bei gering qualifizierten Stellen, was sogar schlecht qualifizierten Menschen aus der Sozialhilfe Chancen eröffnet. Auch aus der Sicht der Bezüger muss am Paradigma der Integration in den Arbeitsmarkt festgehalten werden. Es ist nicht zu verantworten, wenn Staat, Wirtschaft und Sozialhilfe die Betroffenen als nicht mehr in den Arbeitsmarkt vermittelbar abschreiben. Alle Menschen, vor allem die Jungen, stehen in Entwicklungsphasen und können sich punktuell oder sogar grundsätzlich verändern, oder es gibt Änderungen im sozialen Umfeld, sodass eine Integration zu einem anderen Zeitpunkt wieder realistischer wird. Dieses Potenzial darf nicht aufgegeben werden. Und daher ist es richtig, wenn am Ziel der Integration in den ersten Arbeitsmarkt festgehalten wird und Massnahmen zur Integration in Arbeit angeboten sowie entsprechende Anstrengungen seitens der Sozialhilfeempfänger eingefordert werden.

Der Verzicht auf das Einfordern von Anstrengungen und die reine Versorgung mit Geldmitteln würde eine Lebenssituation verfestigen, die unter keinem Gesichtspunkt zu rechtfertigen ist. Ein Status als Sozialhilfebezieher ist immer noch stigmatisierend und führt zu einem Erosionsprozess in sozialen Beziehungen, Persönlichkeit und Gesundheit⁵. Daher muss die Sozialhilfe auf eine Veränderung dieses Zustandes hinarbeiten. Alle Erfahrungen zeigen, dass dafür eine Aktivierung der Betroffenen erforderlich ist, was mit einem differenzierten System von Anreizen und Sanktionen ermöglicht werden muss.

KOSTEN- UND NUTZENÜBERLEGUNGEN IM NEW PUBLIC MANAGEMENT

Ein Verzicht auf Integrationsprogramme steht auch unter dem Titel des New Public Management zur Diskussion. Je nach Rechnungsweise lohnen sich Massnahmen der Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur Integration in den Arbeitsmarkt überhaupt nicht.

Denn Bildung fängt mit dem Erwerb von Sprache an. Der grundlegende Spracherwerb findet in den ersten drei Lebensjahren statt und Bildung ist die Voraussetzung zur Teilhabe an Arbeit und Gesellschaft.

Wenn die Kosten der Programme in Bezug zur Erfolgsquote gesetzt werden, resultiert in einer kurzfristigen Betrachtungsweise eines Budgetjahres tatsächlich ein Defizit. Die Kurzsichtigkeit dieses Denkens muss aber abgelöst werden durch Überlegungen zur Nachhaltigkeit. Und da stehen aus der Wissenschaft und der ökonomischen Theorie leider noch viel zu wenig Ansätze zur Wirksamkeitsbeurteilung sozialer Massnahmen zur Verfügung. Es werden simple Berechnungen der direkten Kosten und Nutzen angestellt ohne die indirekten und längerfristigen Effekte zu berücksichtigen. Beispielsweise steigen als Folge der Langzeitarbeitslosigkeit und Desintegration die Gesundheitskosten, die Suchtgefahr nimmt zu, die Destabilisierung von Familien führt zu Interventions- und Platzierungskosten, bis hin zu Justiz und Polizeikosten⁶. Der Regierungsrat hat darum in der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit weitsichtig entschieden, als er bereits die Vorschulintegration von Migrantenkindern zu einem Ansatzpunkt von Massnahmen erklärte⁷. Denn Bildung fängt mit dem Erwerb von Sprache an. Der grundlegende Spracherwerb findet in den ersten drei Lebensjahren statt und Bildung ist die Voraussetzung zur Teilhabe an Arbeit und Gesellschaft. Diese Überlegungen müssten noch viel weiter gezogen werden in den Bereich Stadtentwicklung: Der Kampf gegen die Armut soll dem Niedergang von Quartieren entgegenwirken und die Nachhaltig-

4 Alle Erfahrungen in der Schweiz mit Integrationsprogrammen für Langzeitarbeitslose zeigen, dass weniger als die Hälfte der Teilnehmer tatsächlich im ersten Arbeitsmarkt Fuss fassen können.

5 Es ist erwiesen, dass Armut und Kranksein in einem kausalen Zusammenhang stehen. Siehe dazu: Caritas Sozialalmanach 2003: Gesundheit – Eine Soziale Frage, Luzern 2003

6 Besonders absurde Ergebnisse sind festzustellen, wenn Bussen wegen finanziell relativ geringfügigen Delikten wie Schwarzfahren in Haft umgewandelt werden. Die Strafvollzugskosten gehen pro Tag in die Höhe von Fünfsternehotels!

7 Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt: Konzept zur Senkung der Jugendarbeitslosigkeit vom 2. November 2006

Kann das der Sinn staatlichen Handelns sein, dass – unter der an sich richtigen Zielsetzung, dass Mittel vernünftig eingesetzt werden – eine Art «survival of the fittest» in der Sozialhilfe betrieben wird?

keit öffentlicher und privater Investitionen sichern. Eine zentrale Bedeutung kommt dabei auch einer auf Vernetzung und systematische Zusammenhänge ausgerichteten Reform des Bildungssystems zu, wo insbesondere auch die Eltern miteinbezogen werden und die Abgänge aus der Schulpflicht im Fokus stehen.

Neben der mangelnden Sicht an Nachhaltigkeit muss dem New Public Management auch ein weiterer Spiegel vorgehalten werden: Der Kosten- und Effizienzdruck auf Arbeitslosen- und Sozialhilfe hat zur Folge, dass Ämter und Programmanbieter Erfolgsquoten ausweisen müssen. Dieser an sich richtige Ansatz – Erfolg muss auch im Sozialbereich messbar sein – kann zu stossenden Ergebnissen führen: Es wird unter der Klientel ein regelrechtes «creaming»⁸ betrieben, das heisst eine Auslese von Menschen, welche voraussichtlich den Einstieg schaffen und statistisch als Erfolgsfall ausgewiesen werden können. Kann das der Sinn staatlichen Handelns sein, dass – unter der an sich richtigen Zielsetzung, dass Mittel vernünftig eingesetzt werden – eine Art «survival of the fittest» in der Sozialhilfe betrieben wird? Die Jagd nach Erfolgsquoten sollte jederzeit auch ethischen Gesichtspunkten standhalten und aus dieser Sicht kritisch hinterfragt werden. Damit soll keine Absage an die Durchsetzung von Wirksamkeitsüberlegungen in der Sozialhilfe erteilt werden, im Gegenteil: Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS hat die Organisation der Sozialhilfe nach anerkannten betriebswirtschaftlichen Kriterien zum Thema und Programm gemacht⁹. Diese Methoden stellen aber Instrumente und nicht Selbstzweck dar und sollten in einem Gesamtzusammenhang der Verantwortlichkeit staatlichen Handelns gesehen werden.

DEN ZUGANG ERSCHWEREN?

Die ökonomische Theorie sagt, dass ein billiges Gut stärker nachgefragt wird. Umsonst erhältliche Sozialleistungen müssten somit künstlich verteuert, sprich unattraktiver gemacht werden. In dieses Kapitel gehören Ansichten, dass erstens das Wissen, wie Sozialleistungen erhältlich sind, möglichst minimiert werden sollte und das Gesuchsverfahren mit «Widerständen», beispielsweise Wartefristen versehen werden muss.

Auch hier sprechen die Tatsachen anderes: Das Unwissen um Hilfsmöglichkeiten verschlimmert die Situation der Betroffenen, und die Erfahrungen an der Aufnahmestation der Sozialhilfe zeigen, dass die meisten Menschen viel zu spät zur Sozialhilfe kommen: Die Betreibungen wegen offenen Krankenkassenprämien laufen, Exmission aus der Wohnung droht, die Verhältnisse sind den Betroffenen längst über den Kopf gewachsen. Daher hat die Sozialhilfe der Stadt Basel das Prinzip formuliert, dass es im Intake prinzipiell keine Wartefristen gibt. Von der ersten Kontaktnahme muss wie in der Notfallstation eines Spitals eine professionelle Abklärung erfolgen, damit weiterer Schaden vermieden und die missliche Situation zumindest mal stabilisiert und dann schrittweise verbessert wird. Der Erfolg dieses Modells ist derart offensichtlich, dass mittlerweile die meisten Sozialdienste derartige Aufnahmeverfahren vorsehen.

Die Erfahrungen an der Aufnahmestation der Sozialhilfe zeigen, dass die meisten Menschen viel zu spät zur Sozialhilfe kommen.

GRENZEN DER RATIONALEN HANDLUNGSFÄHIGKEIT

Die Annahme der ökonomische Theorie, dass der Mensch als «homo oeconomicus» rational handelt und somit die Entscheidungen trifft, welche am besten zu seinem Vorteil gereichen, ist in der Praxis der Sozialhilfe nicht erwiesen. Zwar gibt es durchaus Sozialhilfe-Klienten, welche das System mit all seinen Möglichkeiten durchschauen und geschickt grösstmögliche Vorteile bei geringstem Aufwand generieren. In der überwiegenden Mehrheit aber handelt es sich um Menschen mit geringeren intellektuellen und schulischen Ressourcen, die darüber hinaus noch mit weiteren Problemlagen belastet sind. Es mag möglich sein, relativ einfachen Anforderungen des täglichen Lebens zu entsprechen, aber die Bewältigung von schwierigen Lebenslagen und Existenzkrisen gehören in eine andere Kategorie. Wenn gesundheitliche Probleme, Beziehungs-Konflikte, soziale Dysfunktionen sich kumulieren, werden rationale Entscheidungsprozesse und Verhaltensweisen immer schwieriger. Wer ständig auf Wohnungssuche ist, mit dünnem Portemonnaie Lebensmittel beschaffen muss, vom Betreibungsbeamten bedrängt wird, ständig eingeschriebene Briefe von Behörden und Gläubigern abholen muss, in Dauerkonflikt mit Partner oder Eltern steht, darüber hinaus sich schwer auf

⁸ Zum Begriff siehe: Koch/Kupka: Geförderte Beschäftigung für leistungsgeminderte Langzeitarbeitslose? Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, 2007

⁹ SKOS: Good Practice für Sozialdienste, Bern, Januar 2007

In der überwiegenden Mehrheit aber handelt es sich um Menschen mit geringeren intellektuellen und schulischen Ressourcen, die darüber hinaus noch mit weiteren Problemlagen belastet sind.

Deutsch verständigen, geschweige denn schreiben oder lesen kann: Von solchen Menschen kann nicht erwartet werden, dass sie rationale Entscheidungen fällen und zielgerichtet Projekte verfolgen. Denn das ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass sich ein Mensch aus seiner misslichen Lage befreien kann: Er muss eine Projektidee entwickeln und verfolgen können. Es ist nicht nur die materielle Seite, welche Armut ausmacht. Vielmehr ist es auch ein Fehlen an Perspektiven und eine fehlende Projektfähigkeit. Wer ständig im Existenzkampf steht, ist nicht mehr in der Lage, sich selber zu positionieren, die eigenen Möglichkeiten einzuschätzen, realistische Ziele zu formulieren und Schritte zu deren Umsetzung einzuleiten.

Es muss also von einer relativierten Einsichts-, Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit ausgegangen werden. Die Sozialhilfe hat hier die Aufgabe, diese Prozesse zu fördern und das Mass an Eigenleistung einzufordern, das von Menschen auch geleistet werden kann. Und das führt zum nächsten Diskussionspunkt, nämlich, wie weit der einzelne betroffene Mensch selber Verantwortung an seiner Lage trägt.

Es ist nicht nur die materielle Seite, welche Armut ausmacht. Vielmehr ist es auch ein Fehlen an Perspektiven und eine fehlende Projektfähigkeit.

INDIVIDUALISIERUNG DER PROBLEME: ÜBER MOTIVATION UND ZWANG

Eine sehr ernstzunehmende Kritik an der aktivierenden Sozialhilfe betrifft die Frage, ob mit den neuen Ansätzen die sozialen Probleme individualisiert werden. Anders gesagt: Werden die Ursachen der Armut und die Lösungsmöglichkeiten zu sehr im einzelnen Menschen gesucht und gefordert, anstatt dass an den strukturellen Ursachen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen angesetzt wird? Oder auf den Punkt gebracht: wer arbeiten will, findet Arbeit?

Die Frage, welcher Anteil der einzelne Mensch an seiner Armutssituation selber zu verantworten hat, ist historisch wie aktuell: Die traditionelle Fürsorge hat unterschieden zwischen selbstverschuldeter und unverschuldeter Armut. Mit der neuen Sozialhilfe glaubte man, diese Differenz überwunden zu haben. Dennoch ergibt sich immer wieder ein Dilemma in der Praxis der Sozialhilfe: Wenn eine soziale Intervention erfolgreich sein will, muss sie auf die Motivation der Betroffenen zählen können. Die meisten Sozialhilfegesetze sehen denn auch eine Mitwirkungspflicht der Unterstützten vor. Auch die sozialarbeiterische Doktrin und Überzeugung geht – nebst anderen Ansätzen – davon aus, dass die eigenen Ressourcen der Klienten zu erschliessen seien: «In ihrer Funktion gegenüber den Adressatinnen und Adressaten erschliesst sie (die soziale Arbeit als Profession) individuelle wie gesellschaftliche Ressourcen mit dem Ziel der Befriedigung ihrer Bedürfnisse und unterstützt Lern- und Befreiungsprozesse»¹⁰. Andererseits kann das Einfordern von individuellen Beiträgen zur Problemlösung wie Stellenbewerbungen, Aufsuchen von spezialisierten Beratungsdiensten, Gang zu ärztlichen Abklärungen, Mitwirkung in Assessment usw. auch als Repression, Disziplinierung und Ausübung struktureller Gewalt empfunden werden. Kann, darf, ja soll von Sozialhilfebezieherinnen verlangt werden, dass sie sich zur Behandlung einer schweren Depression einer medikamentösen Behandlung unterziehen, deren Wirkungen zwar erwiesen, aber die auch mit Nebenwirkungen verbunden ist? Soll zur Einforderung dieser Massnahmen notfalls der Grundbetrag zur Existenzsicherung gekürzt werden dürfen? Die Sozialhilfe praktiziert ein breites Spektrum an Sanktionsmassnahmen und hat für junge Erwachsene mit dem 2006 eingeführten Gegenleistungsmodell praktisch einen Arbeitszwang eingeführt. Dieser soll allerdings erst nach Einräumung verschiedener Eskalationsstufen und Chancen ausgeübt werden und wenn zusätzlich erwiesen ist, dass keine gesundheitlichen Gründe die Einsichts- und Handlungsfähigkeit beeinträchtigen.

Die eingangs gestellte Frage, ob die Sozialhilfe mit ihren neuen Ansätzen die Individualisierung der Problemlagen fördert, hängt somit ganz entscheidend davon ab, wie sie im konkreten Einzelfall handelt. Zweifellos sind strukturelle Ansätze dafür latent vorhanden, aber eine verantwortungsvolle Praxis kann die Gratwanderung schaffen und insbesondere die Ressourcen im Interesse der Betroffenen mobilisieren.

Wenn eine soziale Intervention erfolgreich sein will, muss sie auf die Motivation der Betroffenen zählen können.

¹⁰ Silvia Staub-Bernasconi in: Wörterbuch der Sozialpolitik, S. 278, Zürich 2003

Die reine Opfersicht sieht den Sozialberater als Anwalt des Klienten, der einen Kampf gegen die Institutionen führt.

SYSTEMOPFER UND SANKTIONEN

Die Haltung, dass Sozialhilfebeziehende Opfer eines ungerechten Systems und von struktureller Gewalt sind, hilft den Betroffenen wenig. Wenn die Ursachen für die Probleme in der Aussenwelt gesucht werden, kann der Blick auf eigene Ressourcen und Möglichkeiten verloren gehen. Die in der Sozialhilfe der Stadt Basel eingeführte Case-Management-Beratung will gerade hier ansetzen: Ausgangslage ist eine umfassende, mit den Klienten selber durchgeführte Analyse von Beziehungsnetzen und Möglichkeiten, welche genutzt werden können. Die Sozialhilfe soll die eigenen Ressourcen mobilisieren und mit den Möglichkeiten des sozialen Hilfesystems und der wirtschaftlichen Realität zusammen führen. Die reine Opfersicht sieht den Sozialberater als Anwalt des Klienten, der einen Kampf gegen die Institutionen führt. Das löst die Probleme nicht grundsätzlich und geht an den entscheidenden Ursachen vorbei.

Eine weitere Forderung der sozialen Theorie geht dahin, dass den Menschen eine möglichst grosse Wahlfreiheit ohne Zwang zugebilligt werden sollte. Es wird massive, zum Teil auch berechtigte Kritik am Sanktionen-System der Sozialhilfe geübt, und es werden zutreffend Mechanismen festgestellt, welche kontraproduktiv wirken: Wenn Unterstützungen aufs absolute Minimum gesenkt oder gar eingestellt werden, kann ein Ausweichen auf kriminelles Verhalten die Folge sein.

Die Praxiserfahrungen zeigen, dass viele Menschen in der Sozialhilfe völlig unrealistische Vorstellungen über ihre eigenen Voraussetzungen und von den Einsatzmöglichkeiten in Wirtschaft und Gesellschaft haben.

Die Annahme, dass das Sozialhilfe-System gänzlich auf Massnahmen, Konsequenzen und Sanktionen verzichten soll, dass die Sozialhilfe somit die Menschen möglichst umfassend mit materiellen Gütern versorgen soll, und dass diese dann von sich aus in dieser Freiheit, entlastet um die Zwänge der materiellen Existenzsicherung, die richtigen Entscheidungen treffen, ist bei den meisten Klienten eine Illusion. Einmal ist festzustellen, dass die Entscheidungs- und Handlungsautonomie angesichts der bereits dargestellten beschränkten Ressourcen fraglich ist. Die Praxiserfahrungen zeigen, dass viele Menschen in der Sozialhilfe völlig unrealistische Vorstellungen über ihre eigenen Voraussetzungen und von den Einsatzmöglichkeiten in Wirtschaft und Gesellschaft haben. Es ist eine wesentliche Aufgabe der Beratung der Sozialhilfe, den Menschen zu helfen, ihre Situation realistisch einzustufen und bezüglich der Möglichkeiten einzuschätzen. Dass es dazu Rahmenbedingungen braucht, ist ebenfalls eine Erkenntnis der Praxiserfahrungen. Diese zeigen, dass Menschen aus der Sozialhilfe nicht einfach in den Arbeitsmarkt und in Massnahmen vermittelt werden können. Zwar zeigen alle Erfahrungen von Integrationsprogrammen, dass freiwillige Entscheidungen eine wesentliche Erfolgsvoraussetzung sind. Wer mit Überzeugung in ein Programm zur Integration in Arbeit eintritt, wird dieses auch durchhalten und die Erfolgchancen steigern. Die langjährigen Erfahrungen zeigen, dass ein Drittel von Klienten, welche in Integrationsprogramme vermittelt werden, eine Stelle im ersten Arbeitsmarkt finden. Von denen, welche einen Kurs ganz durchhalten, sind es sogar 50%. Aber dabei handelt es sich um eine Auslese von Klienten, welche eben motiviert ist, sich zu verändern¹¹.

Sozialhilfe als reines Helfen verstanden, geht an den Realitäten vorbei. Die Sozialhilfe muss auch fordern, denn damit werden Rahmenbedingungen gesetzt, welche auf die Motivation durchaus auch positive Wirkungen haben können. Mit einem gezielten Einsatz von Zwang können Ressourcen mobilisiert werden. Daher ist es auch wichtig, wenn die Sozialhilfe diejenigen Leistungen einfordert, welche erwiesenermassen von Menschen erbracht werden können. Das Vorgehen muss aber einem professionellen und sorgfältig strukturierten Verfahren folgen, was heisst: kaskadenmässiges Vorgehen mit der Einräumung von Gesprächsmöglichkeiten und unter Gewährung des rechtlichen Gehörs, sorgfältige Abklärung auch auf der medizinischen Seite, damit nicht an kranken Menschen Zwang ausgeübt wird, und schliesslich Offenheit für den Einstieg in andere Massnahmen.

Sozialhilfe als reines Helfen verstanden, geht an den Realitäten vorbei.

¹¹ Dass auch von den überaus motivierten Menschen nicht alle eine Arbeit finden, ist eine Tatsache, welche die Vertreter der ökonomischen Theorie zur Kenntnis nehmen sollten.

Die Systemlogik muss stimmen, auch wenn auf den ersten Blick eine Kausalität von System zu Verhalten noch nicht absehbar ist.

MECHANIK DER ÖKONOMISCHEN THEORIE: DAS ANREIZSYSTEM

Die Stadt Basel hat im Jahr 2003 ein Anreiz-System eingeführt, welches die eigene Erwerbsarbeit von Sozialhilfe-Klienten belohnt. Bis dahin wurden die Sozialhilfeleistungen um das erarbeitete Einkommen gekürzt: Wer überhaupt nicht arbeitete, hatte praktisch gleich viel verfügbares Geld wie diejenigen, welche aus eigener Kraft einen Teil zu ihrer Existenzsicherung beitrugen. Dieses stossende Ergebnis wurde derart korrigiert, dass ein Drittel des erzielten Einkommens als Freibetrag zum errechneten Sozialhilfebeitrag zugerechnet wurde. Im gleichen Schritt wurden auch die Sozialhilfeansätze für junge Erwachsene spürbar gekürzt: Bisher hatten sie die gleichen Beträge zur Verfügung wie Erwachsene, welche beispielsweise ein Leben lang arbeiteten und dann die Stelle verloren, angesteuert wurden und nun von der Sozialhilfe abhängig waren. Zudem war das «Einkommen» aus der Sozialhilfe im Vergleich zu einem Lehrlingslohn erheblich besser. Diese Korrekturen riefen sofort die Kritiker der traditionellen sozialen Theorie auf den Plan, welche darin Schritte zum Abbau des Sozialstaates sehen wollten. Aus der Sicht der Betroffenen hat man von einem «Wegnehmen» gesprochen, aber aus der Sicht der Systemlogik musste in allen Diskussionen immer wieder unterstrichen werden: Das alte System ist nicht logisch, weil es zu wenig Motivation schafft, eigenes Einkommen zu generieren.

Eine wissenschaftliche Analyse hat ergeben, dass in der Zeit der Untersuchung, die gerade mit einer starken Zunahme der Arbeitslosigkeit einherging, die verfügbaren Einkommen und die Arbeitsleistungen der Sozialhilfebeziehenden zugenommen haben. In diesem Sinn war eine Wirkung festzustellen, nicht aber in der Menge der Sozialhilfebeziehenden, welche zu Arbeit kamen. Diese ernüchternde Feststellung kann aber nicht dazu führen, dass der Gedanke, dass eigene Leistung zu einem Mehrnutzen führen soll, zu verwerfen sei. Die Systemlogik muss stimmen, auch wenn auf den ersten Blick eine Kausalität von System zu Verhalten noch nicht absehbar ist. Beispielsweise ist es auch nicht erwiesen, dass tiefere Promille-Grenzen im Strassenverkehr zu einem anderen Trinkverhalten oder weniger Unfällen führen. Hingegen wird es allgemein als richtig anerkannt, dass schädigendes Verhalten vom System her verpönt werden muss. In diesem Sinne ist es auch richtig, wenn das Sozialhilfe-System die Initiative zu eigenem Erwerb und Veränderung der persönlichen Situation honoriert.

Mit den neuen Richtlinien 2005 wird das Tabu des bisher unantastbaren Grundbetrages mit einer Senkung gebrochen, und es wurden leistungsabhängige Zusatzbeträge eingeführt.

DIE ENTWICKLUNG DER SKOS-RICHTLINIEN

Dieses Anreiz-System (welches zum gleichen Zeitpunkt wie in Basel auch in Zürich eingeführt wurde) ist von der SKOS mit der Reform der Richtlinien von 2005 praktisch übernommen worden. Es wurden eine Senkung des Grundbetrages vorgenommen und im gleichen Schritt Zulagen eingeführt, welche Gegenleistungen honorieren sollen. Dass diese Reform nicht zuletzt auch durch politischen Druck zustande kam und längstens noch nicht von allen Akteuren in der Sozialhilfe mitgetragen und nachvollzogen ist, muss auch gesagt sein. Denn damit wurde – ohne dass man sich dessen wohl ganz bewusst war – ein Paradigmenwechsel eingeleitet, der noch nicht wirklich vollzogen ist: von der versorgenden Sozialhilfe weg zur aktivierenden Sozialhilfe. Ging es während Jahrzehnten in der alten Fürsorge darum, die Bedürftigen je nach Einzelfall mit den nötigen Ressourcen gerecht zu versorgen, hat die SKOS 1997 in einem ersten wichtigen Schritt eine Pauschalisierung eingeführt. Damit sollte der Grundbedarf mit einem für alle Bedürftigen gleichen Betrag gedeckt werden. Kernpunkt des Anliegens war, dass man auf keinen Fall Kategorisierungen von Klientengruppen wollte, weil eben der Grundbedarf für alle Menschen gleich sei. Mit den neuen Richtlinien 2005 wird das Tabu des bisher unantastbaren Grundbetrages mit einer Senkung gebrochen, und es wurden leistungsabhängige Zusatzbeträge eingeführt. Das kann als Sozialabbau interpretiert werden, aber es beinhaltet auch eine Pflicht des Gemeinwesens, Integrationsmöglichkeiten zu organisieren. Die verantwortlichen Sozialhilfestellen und Behörden wie auch die Fachverbände sind aufgerufen, diesbezüglich Kreativität zu entwickeln und Pilotprojekte zu realisieren. Die Politik muss dafür den nötigen Handlungsspielraum schaffen. Seitens der Wissenschaft wäre es sehr verdienstvoll, dafür Grundlagen zu liefern. Denn es stellt sich die Frage, ob die sozialwissenschaftlichen Fakultäten, mit den bisherigen Ansätzen des Beschreibens der Armut und des Forderns aus dem Rahmen ihrer traditionellen Theo-

Es ist sowohl im Einzelfall wie auch in der Strategie eine Balance zwischen ökonomischen und sozialen Erfordernissen anzustreben.

rien, zukunftssträngige Ansätze entwickeln können. Aber auch die wirtschaftswissenschaftlichen Abteilungen liefern derzeit zu wenig Impulse. Es gibt keine Disziplin ähnlich der Gesundheitsökonomie, welche die Makro- und Mikromechanismen des Sozialsystems untersucht und daraus Vorschläge ableitet. Es mangelt an interdisziplinären Ansätzen von Sozial- und Wirtschaftswissenschaftlern. Aus dieser Synergie könnten aber wertvolle neue Ansätze von Lösungsmöglichkeiten entstehen!

FAZIT: PROZESSORIENTIERUNG ANSTATT THEORIE

Die Gratwanderung in der Sozialhilfe-Praxis besteht darin, die für den betroffenen Menschen adäquate mögliche Eigenleistung zu eruieren, zur gemeinsamen Sache und Zielsetzung zu machen, sie einzufordern und durchzusetzen. Es ist angesichts der Vielfalt der Problemlagen und -situationen praktisch unmöglich, mit Rechtsnormen und «Patentrezepten» vorzugehen. Angesichts der Interessen, die auf dem Spiel stehen, müssen aber klare Verfahrensregeln und Standards im Sinne der Qualitätssicherung gewährleistet sein.

Die Beratung der Sozialhilfe muss von einem differenzierten Menschenbild und einer adäquaten Sicht auf die Realitäten ausgehen.

Es ist sowohl im Einzelfall wie auch in der Strategie eine Balance zwischen ökonomischen und sozialen Erfordernissen anzustreben. Die Praxiserfahrungen zeigen, dass die Sozialhilfe mit einem differenzierten Instrumentarium vorgehen muss. Die Basis bleibt nach wie vor die wirtschaftliche Grundversorgung mit Sicherstellung von Wohnung, gesundheitlichen Diensten und einem Grundbedarf für den Lebensunterhalt. Zusätzlich ist aber ein differenziertes Setting an Beratungs- und Integrationsmassnahmen nötig. Die Regelung der wirtschaftlichen Grundversorgung soll einer Systemlogik folgen, welche die Initiative zur Veränderung fördert. Die Unterstützungsansätze sollten unter diesem Gesichtspunkt tief angesetzt bleiben und mit noch differenzierteren Zulagen als heute ergänzt werden. Damit sollen diejenigen belohnt werden, welche eine ihnen zumutbare Leistung erbringen, sei dies durch Haushaltsführung, Kindererziehung, Arbeitsleistungen, Einsätzen für die Gemeinschaft, Mitwirkung in Abklärungen und Kursen zur besseren Qualifikation usw.

Die Beratung der Sozialhilfe muss von einem differenzierten Menschenbild und einer adäquaten Sicht auf die Realitäten ausgehen. Falsch sind Ansätze, welche von schematischen Menschenbildern ausgehen. Weder dürfen Sozialhilfebezügler als potenzielle Missbraucher noch als arme Opfer von struktureller Gewalt gesehen werden. Es muss in jedem einzelnen Fall eine genaue Analyse vorgenommen werden, welche auch eine intensive Standortbestimmung mit den Klienten selber umfasst. Im Einzelfall müssen auch einschneidende Massnahmen verfügt werden können, bis hin zur Leistungseinstellung bei totaler Verweigerungshaltung. Es ist auch nötig, dass weitgehende Kontrollen möglich sind. All diese Massnahmen müssen, wie mehrfach erwähnt, auf sorgfältigen Entscheidungsgrundlagen beruhen und ihrerseits einer Kontrolle durch Gerichte und übergeordnete Behörden standhalten.

So verbleibt zum Schluss die Feststellung, dass es leider in der Sozialhilfe keine Patentrezpte zur Lösung der Probleme gibt. So gern dies auch von verschiedenen Standpunkten aus gesehen würde.

AUSZUG AUS DEM VERWALTUNGS- BERICHT 2006

Anhang zum Jahrbuch

1 VORWORT DES PRÄSIDENTEN

Die Sozialhilfe gerät immer wieder in die Schlagzeilen der Medien, wobei der Fokus auf dem Thema Missbrauch liegt. Basel hat diesbezüglich unspektakulär, aber effizient gehandelt: Im Oktober 2005 wurden die bisherigen internen Kontrollmechanismen mit Kontrollen durch Hausbesuche ergänzt. Ein erster Zwischenbericht zeigt, dass von der Methodik und den Ergebnissen her eine lohnende Investition getätigt wurde. Basel hat den Beweis erbracht, dass derartige Kontrollen durchaus Sinn machen und auf eine Art und Weise durchgeführt werden, welche die Würde und Privatsphäre der Betroffenen wahrt. Zugleich sind aber auch die Dimensionen in die richtigen Verhältnisse gerückt worden. Während aus politischen Kreisen und Medien immer wieder suggeriert wird, dass das Missbrauchsthema weite Ausmasse annimmt, konnte gezeigt werden, dass wir uns hier im unteren Prozentbereich bewegen. Es wäre angebracht, wenn in diesen Kreisen die eigentlichen Ursachen der Armut mit gleichem Eifer unter die Lupe genommen würden. Alle Erfahrungen und wissenschaftlichen Untersuchungen zeigen, dass in der Sozialhilfe sichtbar wird, was in Wirtschaft, Staat, Gesellschaft und Familie nicht funktioniert. Aus dieser Sicht ist es sehr zu begrüssen, dass der Regierungsrat ein umfassendes, auf nachhaltige Sicht angelegtes Programm zur Bekämpfung der Jugend- arbeitslosigkeit eingeleitet hat.

Die Fallentwicklung ist im Jahr 2006 besser verlaufen als in den Jahren zuvor: Obwohl im statistischen Mittel noch eine leichte Zunahme verzeichnet wird, ist doch in den monatlichen Zahlen eine deutliche Entspannung und eine Trendwende feststellbar. Leider bildet sich dies in der Kostenrechnung nicht ab: Der schon in den Vorjahren berichtete Rückgang der Einnahmen, namentlich aus Sozialversicherungen, setzt sich fort.

Nicht unerwartet hat der Kanton im Rahmen einer umfassenden Verwaltungsreform den Anspruch erhoben, dass die Sozialhilfe neu in die kantonale Verwaltung einzugliedern sei. Dieser Schritt ist aus der Sicht der Bürgergemeinde sehr zu bedauern. Die Sozialhilfe hat gezeigt, dass sie mit hoher Selbstverantwortung und mit einem autonomen Modell grosse betriebliche Leistungen erbringen kann. Sollte tatsächlich eine Integration in die Zentralverwaltung durchgesetzt werden, müsste auf jeden Fall diese Dynamik gewahrt werden.

Die Sozialhilfe entwickelt sich nicht nur in den harten Faktoren der Unternehmenssteuerung wie Controlling, Qualitätsmanagement, Planung, Zielorientierung usw. Auch in der Entwicklung der Unternehmenskultur hat die Geschäftsleitung ein klares Bekenntnis abgegeben, dass sie den Anforderungen entsprechen will. Sie hat selber die Initiative ergriffen: Es wurde eine Mitarbeiterbefragung durchgeführt und ein Prozess zur Kulturentwicklung eingeleitet. Der Präsident des Verwaltungsrates hat sich auch persönlich engagiert und konnte feststellen, dass Konflikte weitgehend beigelegt wurden. In diesem Sinne geht ein aufrichtiges Dankeschön an Personal, Kader und Geschäftsleitung: Macht weiter so!

Dr. Felix Eymann, Präsident des Verwaltungsrats, Bürgerrat

2 ÜBERBLICK

Im Jahr 2006 konnte eine deutliche Entlastung im Fallbestand festgestellt werden. Seit dem Höhepunkt im März 2006 von 6091 Zahlfällen ist ein stetiger Rückgang auf 5777 Fälle im Dezember 2006 festzustellen. Der Grund für diese Abnahme ist eindeutig im Unterstützungsgrund Arbeitslosigkeit zu verzeichnen. Bei den übrigen Unterstützungsgründen ist die Fallzahl praktisch konstant geblieben.

Diese Entwicklung geht leider nicht einher mit einer analogen Senkung der Netto-Kosten. Zwar hat sich der Bruttoaufwand – gemessen an den Kosten pro Fall – linear mit den Fallzahlen entwickelt. Der bereits seit mehreren Jahren festgestellte Einbruch bei den Einnahmen setzt sich jedoch fort.

Die Erträge, insbesondere aus Sozialversicherungen, sind im Vergleich zum Vorjahr wiederum markant gesunken. Sowohl bei den Arbeitslosengeldern wie auch bei den IV-Rückerstattungen konnte weniger als erwartet eingenommen werden. Aber auch die anrechenbaren Einkommen von Klienten aus ihrer Erwerbstätigkeit sind unter den Budgeterwartungen geblieben. Insgesamt wurden statt der zu erwartenden CHF 90 444 Mio. lediglich CHF 78 544 Mio. an Erträgen realisiert. Der Rückgang kann einerseits mit den bereits in den Vorjahren erwähnten Änderungen in den Rechtsgrundlagen und der Praxis der Sozialversicherungen erklärt werden. Dieses Phänomen der Verlagerung von Kosten der Existenzsicherung von den Bundessozialversicherungen auf die kantonale und kommunale Sozialhilfe ist zu einem grossen Teil Ausdruck der Sparbemühungen des Bundes. Bemerkenswert ist dagegen, dass trotz der relativen und absoluten Rückläufigkeit der Erträge aus Sozialversicherungen die Einnahmen aus den Ergänzungsleistungen steigen, was sowohl auf die niederen Rentenleistungen als auch auf die intensivere Bewirtschaftung der Dossiers zurückzuführen ist. Diese wiederum ist Ausdruck des Personalbestandes, der im Berichtsjahr – bezüglich des Basisverfahrens der wirtschaftlichen Hilfe – den Sollbestand erreicht hat.

Im Berichtsjahr konnte eine Reihe von wichtigen Projekten für die Zukunft der Sozialhilfe als Institution des aktivierenden Sozialstaates gestartet werden: Für junge Erwachsene konnte ein Teillohn- und ein Gegenleistungsmodell realisiert werden. Zur Förderung der sozialen Integration wurde das Projekt Stadthelfer gestartet. Die Beratung für junge Erwachsene konnte ansatzweise verbessert werden, ein wichtiger Ausbauschritt steht für 2007 bevor. Die interne Fallkontrolle und die Missbrauchsbekämpfung durch Hausbesuche sind mittlerweile integrierter Bestandteil der Fallführung. Die Case-Management-Beratung wurde extern evaluiert und zur Weiterführung empfohlen. Ein Audit über den ganzen Betrieb der Sozialhilfe hat die Aufrechterhaltung des Zertifikates nach ISO 9001 bescheinigt.

Im Bereich Asyl konnte der soziale Friede um die Asyl-Liegenschaften gewahrt werden. Die Rückkehrberatung wurde intensiviert. Die Erfahrungen zeigen, dass sich eine professionelle Sozialberatung – anstelle rein funktionaler Betreuung – bei Asylsuchenden lohnt. Insbesondere die stationäre Betreuung Minderjähriger ist unerlässlich. Für die kommenden Rechtsänderungen auf Bundesebene sollen im Jahr 2007 die Grundlagen erarbeitet werden. Der Personalbestand und die räumlichen Infrastrukturen im Asylbereich wurden aufgrund der geringeren Auslastung wesentlich reduziert.

3 SOZIALHILFE

Intake

Die Ablösungen innerhalb der ersten vier Monate einer Unterstützung konnten auf den bisher höchsten Wert seit Einführung des Intake-Verfahrens gesteigert werden. Bei 6255 Erstkontakten (Vorjahr: 6740) am Empfang des Intake konnten in 45 % der Fälle durch Information und ohne finanzielle Unterstützung Ergebnisse erzielt werden. Von den verbleibenden 3427 (3739) Gesuchstellenden konnten durch Fachberatung weitere 1056 Menschen (1114) selbstständige Lösungen finden. Von den 2371 Aufnahmen in finanzielle Unterstützung (2625) konnten sich durch die Sozialberatung 51 % (45 %) der aufgenommenen Klientinnen und Klienten innerhalb der Intakephase von vier Monaten wieder von der Sozialhilfe lösen.

Im Ergebnis konnte die bisher niedrigste je erreichte Überweisungsquote des Intake an die Abteilung Integration erreicht werden: Von den total 6255 Gesuchstellenden am Empfang mussten lediglich 1189 oder 19 % (1454, 22 %) der Abteilung Integration zugewiesen werden. Somit wurden von den in finanzielle Unterstützung Aufgenommenen nur 34,7 % (38,89 %) der Abteilung Integration überwiesen. Dieses positive Resultat wurde begünstigt durch die verbesserten Bedingungen des Arbeitsmarktes und der dadurch reduzierten Nachfrage um Unterstützung. Neben der Beratungsarbeit hat auch eine konsequente Abklärung subsidiärer Finanzierungsmöglichkeiten dazu beigetragen.

Integration

Die Ablösequote der Abteilung Integration konnte markant gesteigert werden. Vor allem im zweiten Semester 2006 konnten 25 % mehr Fälle abgelöst werden, als in der Zielvorgabe von 2 % (der Fälle in der Abteilung Integration) angestrebt. Die durchschnittliche Ablösequote erhöhte sich für das ganze Jahr auf 2,26 %, im zweiten Halbjahr sogar auf 2,53 %.

Dies hat verschiedene mögliche Ursachen. Zum einen konnte die Fallbelastung der Mitarbeitenden bis Ende 2006 auf 120 Fälle pro 100 Stellenprozente reduziert werden. Die Mitarbeitenden haben nun die Möglichkeit, mehr Zeit pro Dossier aufzuwenden, was zu vermehrten Interventionen führt. Regelmässiger und vor allem kürzere Vorspracheintervalle können gewährleistet werden. Diese Senkung der Fallbelastung pro Mitarbeitende war eine wichtige Zielsetzung im Jahre 2006, die Ende Jahr erreicht werden konnte.

Im Weiteren konnten zusätzliche Spezialverfahren eingeführt oder vertieft werden, wie zum Beispiel Aufträge an die Leistungsabklärung zur Missbrauchsbekämpfung, vertiefte Dossierprüfungen, Ausbau der Case-Management-Beratungen sowie erweiterte Abklärungen der Ansprüche auf subsidiäre Leistungen durch einen Sozialversicherungsfachmann. So wurden zum Beispiel im Verlaufe des Jahres 2006 865 Dossiers aufgrund einer vorliegenden Verfügung der Invalidenversicherung geprüft. Im Case-Management-Verfahren wurden total 372 Fälle beendet, davon 261 im Rahmen des Clearing und 111 im Rahmen des weiteren Beratungsprozesses. In laufender Bearbeitung befinden sich monatlich jeweils gegen 100 Fälle im Clearing und weitere 100 Fälle im anschliessenden Beratungsprozess. Eine externe Evaluation hat dem Verfahren Wirksamkeit bescheinigt, weshalb der Verwaltungsrat einer Fortsetzung zustimmte.

Integration in Arbeit

Begünstigt durch die Konjunktur, aber auch dank Organisation und Einsatz der Mitarbeitenden konnten die Ergebnisse wesentlich verbessert werden. Vom Intake erfolgten 703 Überweisungen, dies sind 30 % der Intake-Aufnahmen (2005: 835 Überweisungen, 32 %). Bei den Abklärungen wurden ab Mitte Jahr die verfügbaren personellen Ressourcen innerhalb der Fachstelle für Arbeit voll wirksam. Es erfolgten total 1626 Überweisungen aus den beiden Abteilungen Intake und Integration, total mit Fällen aus dem Vorjahr konnten 1740 Abklärungen durchgeführt und die Warteliste reduziert werden. In Massnahmen konnten 906 (857) Personen vermittelt werden. Bei den Ablösungen ist die konstante leichte Verbesserung als deutlicher Erfolg zu sehen. 421 zugewiesene Personen konnten ganz oder teilweise abgelöst werden (282). Mehrheitlich handelt es sich um Teilablösungen, begründet auf die erreichbaren Angebote des Arbeitsmarktes (temporäre, saisonale Angebote). Total konnten aus der Sozialhilfe 615 (505) Personen in Arbeit abgelöst werden. Im Rahmen der Strategie zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit konnten mit dem Gegenleistungs- und dem Teillohnmodell zwei neue Instrumente geschaffen werden. Für Menschen ohne Aussicht auf Integration in den Arbeitsmarkt wurde das Projekt Stadthelfer (Programm für soziale Integration) gestartet.

4 ASYL

Intake Asyl

Im Betrieb des Intake Asyl an der Dornacherstrasse mit kontrolliertem Zugang und mindestens 30 Plätzen hat sich bei 76 Neuaufnahmen im Jahr 2006 gezeigt, dass die Aufnahmestruktur zu klein ist. Bezüglich Förderung der Kompetenz zu selbstständigem Wohnen gehen wir davon aus, dass Asylsuchende Ressourcen und Fähigkeiten haben. Darum werden sie in Wohnungen mit eigener Küche und Bad untergebracht. Sie kochen sich ihr Essen, reinigen ihre Wäsche und werden dazu angehalten, die Wohnung in gutem und sauberem Zustand zu erhalten. Mit regelmässigen Kontrollen durch die SozialberaterInnen wird dies sichergestellt und wenn nötig mit Nachdruck verlangt. Durch diese Tätigkeiten und kleinere Arbeiten im Haus (gegen Bonus) werden die Leute schrittweise mit hiesigen Verhältnissen der Arbeit und des Lebens vertraut gemacht. Zur Gestaltung von Tagesstrukturen werden die Asylsuchenden in den ersten Tagen ihrer Anwesenheit für die Deutschkurse im Beschäftigungsprogramm angemeldet.

Es werden vier Deutschkurse mit verschiedenen Niveaus angeboten (Alphabetisierungskurs, Anfängerkurs, Aufbaukurs 1 und Aufbaukurs 2). Es werden Grundkenntnisse in der Landessprache, integrative und lebenspraktische Kompetenzen vermittelt, um ein Zurechtfinden im Alltag zu erleichtern. Praktisch alle Neueintretenden besuchten den Deutschkurs. Die Asylsuchenden werden in den ersten Tagen ihrer Anwesenheit beim internen Beschäftigungsprogramm und bei externen Arbeitsprogrammen angemeldet. 60 % der Neuankömmlinge konnten trotz Wartelisten beschäftigt werden.

Die personell erweiterte Rückkehrberatung konnte ihr Angebot auch für Personen ausserhalb des Asylbereichs in der Einwohnerversozialhilfe anbieten. Im Asylbereich konnten 21 Ausreisen genau wie im Vorjahr bewirkt werden, und eine steigende Tendenz ist im erweiterten Bereich mit 29 Ausreisen gegenüber 15 Ausreisen im Vorjahr festzustellen.

Integration Asyl

Alle Asyl dossiers werden innerhalb von zwei Jahren auf Berechnungsfehler kontrolliert. Die Fehlerquote war im Jahr 2006 sehr niedrig, eine Doppelzahlung wurde korrigiert.

Zur Förderung und Erhaltung der Wohnkompetenz wurden zwei Einsatzplätze für Stadthelferinnen zur Verfügung gestellt, einer davon gezielt zur Verbesserung der Wohnkompetenz in den Liegenschaften Horburg. Das hohe Engagement, die Zusammenarbeit mit der Securitas und die Hausbesuche der SozialarbeiterInnen haben den Sauberkeitsstandard deutlich erhöht.

Bei der Betreuung von Vulnerablen (aufgrund von persönlichen Merkmalen wie Alter, Gesundheit, usw. besonders verletzbare Personen) mussten Kosten gesenkt werden. So mussten bei der Abgabe der Liegenschaft Murbacherstrasse 37 innert weniger Wochen über 70 Personen, davon die Hälfte Vulnerable, gezügelt werden, was die Vertrauensbasis für die Zusammenarbeit erschwerte. Die neue räumliche Situation in der Dornacherstrasse 43 ist optimierbar: Für gezielte Gruppenangebote steht zu wenig Raum zur Verfügung. Ausserdem müssen durch die seit Mitte 2006 wieder steigenden Gesuchstellerzahlen regelmässig Wohnungen des Vulnerablen- für den Intakebereich zur Verfügung gestellt werden. Die inhaltliche Arbeit trägt Früchte, denn in schwierigsten Situationen wurden durch fundierte und kontinuierliche psychosoziale Betreuung deutlich kostenintensivere externe Platzierungen vermieden.

Die Ablösung durch Arbeit ist trotz besseren Wirtschaftsdaten schwieriger geworden: Die Anzahl der teilunterstützten Working Poor ist gleich wie 2005, die Anzahl der durch Arbeit vollständig von der Unterstützung abgelösten Einzelpersonen/Familien hat sich im Vergleich zum Vorjahr halbiert.

Für Tagesstruktur und Beschäftigung konnten kontinuierlich über 60 Personen in den internen und externen Beschäftigungsprogrammen (Stadtreinigung, Diakonissenhaus Riehen mit Küche, Wäscherei und Gärtnerei, Rehovot, Nähstübli, Renovationsprogramm, Portendienst) platziert werden. Zusammen mit der ständigen Motivation zum Schul- und Kursbesuch kann von einer verbesserten Zielerreichung gesprochen werden. Es wird grundsätzlich zielorientiert gearbeitet – in erster Linie der Situation und den Adressaten angepasst durch verbindliche, mündliche Absprachen.

Unterbringung Asyl

Die geforderten Mindeststrukturen für die Unterbringungen (nach Leistungsauftrag 100 Plätze) stehen zwar zur Verfügung, sind aber keine Garantie für eine Zielerreichung. Die Sparvorgaben im Bereich Unterbringung konnten eingehalten werden. Die Anpassung der Strukturen an die prognostizierten Übernachtungszahlen erwies sich jedoch als Bumerang, da die Prognosen überschritten wurden. Während die ursprünglichen 235 Plätze auf 169 heruntergefahren wurden, blieb die Zahl der unterstützten Personen praktisch gleich. Erschwerend hinzu kam noch eine aussergewöhnlich hohe Fluktuation. Dies hatte zur Folge, dass der reduzierte Wohnraum nicht ausreichte und zusammen mit dem Amt für Sozialbeiträge Lösungen mit Notwohnungen erreicht werden konnten. Für das Jahr 2007 muss der Wohnraum wieder aufgestockt werden. Der Wohnungsmarkt erweist sich derzeit jedoch so ungünstig wie noch nie zuvor. Proaktive Nachbarkontakte erwiesen sich als erfolgreich. Es gab im Berichtsjahr keine nennenswerten Reklamationen von Nachbarn der Asyl-Liegenschaften. Die Securitas tat ein Übriges zur Kontrolle der Situation.

5 SUBSIDIARITÄT

Versicherungen

Trotz allen Bemühungen hat die Rückerstattungsquote im vergangenen Jahr einen neuen Tiefstand erreicht. Die Erträge aus Sozialversicherungen sind von CHF 38,6 Mio. auf CHF 35,7 Mio., um 7,6 %, gesunken. Am ausgesprochensten ist der Rückgang bei den IV-Rückerstattungen. Im Jahr 2002 wurden pro Fall durchschnittlich noch CHF 5176.– IV-Rückerstattungen verzeichnet, im Jahr 2006 waren es noch CHF 1990.– Der Rückgang der Erträge aus der Arbeitslosenversicherung kann zweifach gedeutet werden: Erstens kann sie Ausdruck einer besseren Zusammenarbeit sein,

indem die Bevorschussungsfälle schneller gelöst werden. Andererseits zeigen die Klientenstatistiken aber auch, dass der Anteil der nicht versicherten Arbeitslosen in der Sozialhilfe stetig zunimmt, was Ausdruck der Erschwernisse zum Zugang zur Arbeitslosenversicherung auf gesetzlicher Ebene darstellt.

In der Abteilung Intake sichert das Team der Fachgruppe Subsidiarität (FGS) ergänzend die Klärung subsidiärer Ansprüche. Zur FGS gehören neben den spezialisierten Sozialberatern der Intake-Teams je nach Auftragslage eine bis zwei Juristinnen/Juristen, welche in den wöchentlichen Besprechungen gemeinsam die Intake-Fälle bearbeiten. Die FGS prüft laufende Intakefälle und kontrolliert vor Übergabe in die Abteilung Integration die Subsidiaritätsprüfung. In aussichtsreichen Einzelfällen verbleiben die Dossiers ausnahmsweise länger als vier Monate im Intake und werden durch die FGS-Sozialberater bis zur Klärung geführt. Bei 107 Aufnahmen in die FGS wurden 34 Dossiers aus dem Übergabeprüfungsverfahren Integration aufgenommen. Vergleichszahlen zum Vorjahr sind nicht repräsentativ, da die Sozialberatenden der FGS erst seit 2006 mit vollen Ressourcen tätig sein können. Aus dem Fallbestand der FGS konnten 92 Gesuchsteller durch die Beanspruchung subsidiärer Leistungen aus der Unterstützung ausscheiden. Weitgehend werden diese Ablösungen durch Leistungen der IV, EL und Krankentaggelder möglich. 16 Gesuchsstellende mussten mit Teillösungen der Abteilung Integration zugewiesen werden. Bei 13 Gesuchsstellenden waren keine subsidiären Ansprüche vorhanden. 66 Dossiers konnten von den Sozialberatenden gelöst werden. Für 29 Dossiers wurde die Intervention des Rechtsdienstes nötig und bei 12 Dossiers waren externe Anwälte tätig (teils bereits durch KlientInnen, teils durch uns einbezogen).

In der Abteilung Integration werden sämtliche IV-Vorbescheide und IV-Verfügungen durch die Spezialisten geprüft. Ist ein Entscheid der IV-Stelle nicht nachvollziehbar, wird eine Eingabe vorbereitet, teilweise durch den Rechtsdienst, teilweise durch externe AnwältInnen. Ebenso erfolgen sämtliche Abklärungen über bestehende Pensionskassenansprüche oder Freizügigkeitsguthaben durch die SpezialistInnen, teilweise in Zusammenarbeit mit dem Rechtsdienst.

Dank der engen Zusammenarbeit mit dem Amt für Sozialbeiträge ASB (Mitarbeitende des ASB nahmen die EL-Anmeldungen in der Sozialhilfe vor und hatten die gesamten Unterlagen zur Verfügung), konnte der Ablauf beschleunigt und die Ansprüche rechtzeitig geltend gemacht werden. Die Erträge aus EL nahmen im 2006 zu.

Alimente

Die Einnahmen sind im Vergleich zum Vorjahr um CHF 0,410 Mio. zurückgegangen. Die Zahlungsrückstände in Schuldanererkennungen sind dagegen um CHF 0,958 Mio. und die in Verlustscheinen um CHF 1,955 Mio. gestiegen. Bis auf drei Fälle sind sämtliche Inkassoaufträge im Team Alimenteninkasso eingegangen. Von diesen drei Fällen war in zwei Fällen die Vaterschaft noch nicht anerkannt und somit auch noch kein Unterhaltsvertrag vorhanden. In einem Fall war die Trennungsvorfügung noch ausstehend. Dies bedeutet, dass in den andern Abteilungen die Alimenteninkasso-Fälle richtig bearbeitet werden bzw. der Inkassoauftrag erfolgt.

Von den neuen Inkassofällen wurden in 96,5 % die Alimentenpflichtigen innerhalb von drei Monaten informiert. In 1,4 % der Fälle waren noch verschiedene Abklärungen notwendig, bis der Alimentenpflichtige angeschrieben werden konnte. Bei den restlichen 2,1 % konnten die Pflichtigen nicht informiert werden, da sie unbekanntem Aufenthaltsort sind.

Alimentenpflichtige, die nicht zahlten, wurden durchschnittlich in 65,3 % der Fälle innerhalb von zwei Monaten gemahnt. In durchschnittlich 48,8 % der nicht Zahlenden wurde ein zweites Mal gemahnt und durchschnittlich 50,1 % der Pflichtigen, die trotz Mahnung nicht zahlten, wurden betrieben.

Rückforderungen

Bei den *Rückforderungen* haben die Verfügungen infolge zu Unrecht bezogener Leistungen stark zugenommen: von 66 im Jahre 2005 auf 123 im Jahre 2006. Die Gesamtsumme der Rückforderungen beträgt CHF 1 426 000.- (Vorjahr CHF 957 000.-). Dieser Anstieg kann nur mit einer erhöhten Aufmerksamkeit der Fallführenden erklärt werden, die dank einer tieferen Fallbelastung in der Lage sind, allfälligen Unregelmässigkeiten nachzugehen und die Leistungsberechtigung zu überprüfen.

Trotz des Rückganges aus Sozialversicherungsbeiträgen sind die IV/EL-Abrechnungen in der Anzahl stabil. Es wurden 388 Abrechnungen erstellt. Gleichzeitig sind aber die Erträge aus Nachzahlungen der IV weiter zurückgegangen. Diese gegenläufige Entwicklung kann nur durch die vermehrte Zusprechung von Teilrenten erklärt werden. In 42 Fällen ergab die Abrechnung einen Saldo zugunsten der SHB, insgesamt wurden CHF 308 127.– zurückgefordert. Diese Einnahmen liegen um CHF 298 000.– über den budgetierten Einnahmen.

Markant angestiegen ist die Zahl der Inkassofälle. Per Ende 2006 wurden 864 Fälle geführt (Vorjahr: 753).

In der *Verwandtenunterstützung* konnte dank der Besetzung einer vakanten Stelle und einer zusätzlichen befristeten Stelle der Abbau der Pendenzen in Angriff genommen werden. Die Zahl der Detailüberprüfungen konnte mit 145 (Vorjahr 109) erhöht werden. Sämtliche Fälle aus den Jahren 2003 und 2004 sind nun bearbeitet.

Die Fallbearbeitung wurde gleichzeitig intensiviert. Die Sachbearbeitung ist komplexer und führte zu intensiveren Vorabklärungen, ob bei den Klienten sämtliche Drittleistungen geltend gemacht worden sind und für die betreffenden Klienten und Klientinnen eine klare Fallstrategie besteht.

Die Durchsetzung von Ansprüchen wird konsequent durchgeführt, auch wenn die Zusammenarbeit mit den Verwandten teilweise schwierig ist (mehr Fälle, in denen Anwälte eingeschaltet werden). Das Klageverfahren wird anhängig gemacht, wenn die Leistungspflicht CHF 2000.– übersteigt.

Die Zahl der Pflichtigerklärungen hat sich im Vergleich zum Vorjahr (19) mit 65 stark erhöht. Die Einnahmen liegen auch hier mit CHF 17 000.– leicht über dem Budget 2006.

6 RECHNUNG SOZIALHILFE

Erfolgsrechnung Sozialhilfe
(ohne Asyl)
CHF

Unterstützungsrechnung

Aufwand

	Rechnung 2006	Budget 2006	Rechnung 2005	Abweichung Rechnung 06 zu Budget 06	
Unterstützungen	191 916 964	197 835 000 ¹	194 395 922	-5 918 036	-3,0 %
Alimente nicht bevorschusst	1 131 075	1 100 000	1 166 208	31 075	2,8 %
Rückzahlungen an Heimat/Bund	2 304 494	4 500 000	3 763 457	-2 195 506	-48,8 %
Alimentenbevorschussung	3 757 811	3 900 000	3 963 524	-142 189	-3,6 %
Nothilfe NEE	73 210	50 000	177 585	23 210	-46,4 %
Total Aufwand	199 183 554	207 385 000	203 466 696	-8 201 446	-4,0 %

Ertrag

Sozialversicherungen	-35 674 942	-36 763 000	-38 627 401	1 088 058	-0,3 %
Rückerstattungen i.e.S.	-5 646 797	-6 416 000	-5 316 235	769 203	-12,0 %
Vergütungen von Heimat/Bund	-7 697 988 ²	-12 445 000	-11 933 696	4 747 012	-38,1 %
Rückvergütungen Drogentherapie	-5 876 473	-6 000 000 ¹	0	123 527	-2,1 %
Anrechenbares Einkommen	-16 219 175	-20 500 000	-18 567 714	4 280 825	-20,9 %
Alimentenertrag	-4 748 817	-5 300 000	-4 974 048	551 183	-10,4 %
Alimentenbevorschussung	-1 574 483	-1 900 000	-1 759 240	325 517	-17,1 %
Nothilfe NEE Vergütung Bund	-60 645	-50 000	-2 464	-10 645	21,3 %
Diverse Unterstützungserträge	-1 044 323	-1 070 000	-1 078 603	-25 677	-2,4 %
Total Ertrag	-78 543 643	-90 444 000	-82 259 401	11 900 357	-13,2 %
Nettounterstützung	120 639 911	116 941 000	121 207 295	3 698 911	3,2 %

Verwaltungsrechnung

Personalaufwand	18 414 333	17 726 000	15 551 719	688 333	3,9 %
Sachaufwand	3 842 750	4 030 000	4 084 648	-187 250	-4,6 %
Verwaltungsertrag	-384 409	-90 000	-204 111	-294 409	327 %
Verwaltungsaufwand	21 872 674	21 666 000	19 432 256	206 674	1,0 %

Liegenschaftsrechnung

Liegenschaftsaufwand	54 401	55 000	89 610	-599	-1,1 %
Liegenschaftsertrag	-265 156	-255 000	-258 286	-10 156	4,0 %
Liegenschaftserfolg	-210 755	-200 000	-168 676	-10 755	5,4 %

Aufwandüberschuss	142 301 830	138 407 000	140 470 875	3 894 830	2,8 %
--------------------------	--------------------	--------------------	--------------------	------------------	--------------

Zusammenfassung der Aufwände und Erträge

Aufwand Total	221 495 038	229 196 000	223 192 673	-7 700 962	-3,4 %
Ertrag Total	-79 193 208	-90 789 000	-82 721 798	11 595 792	-12,8 %

1 Die erstmaligen Drogentherapie-Vergütungen des GD sind brutto dargestellt.

Im Budget wurden sie bisher netto ausgewiesen (als Reduktion der situationsbedingten Leistungen).

2 Inklusiv CHF 514 019.- Debitorenkorrekturen aus Heimatbereinigung und Rückstellungen

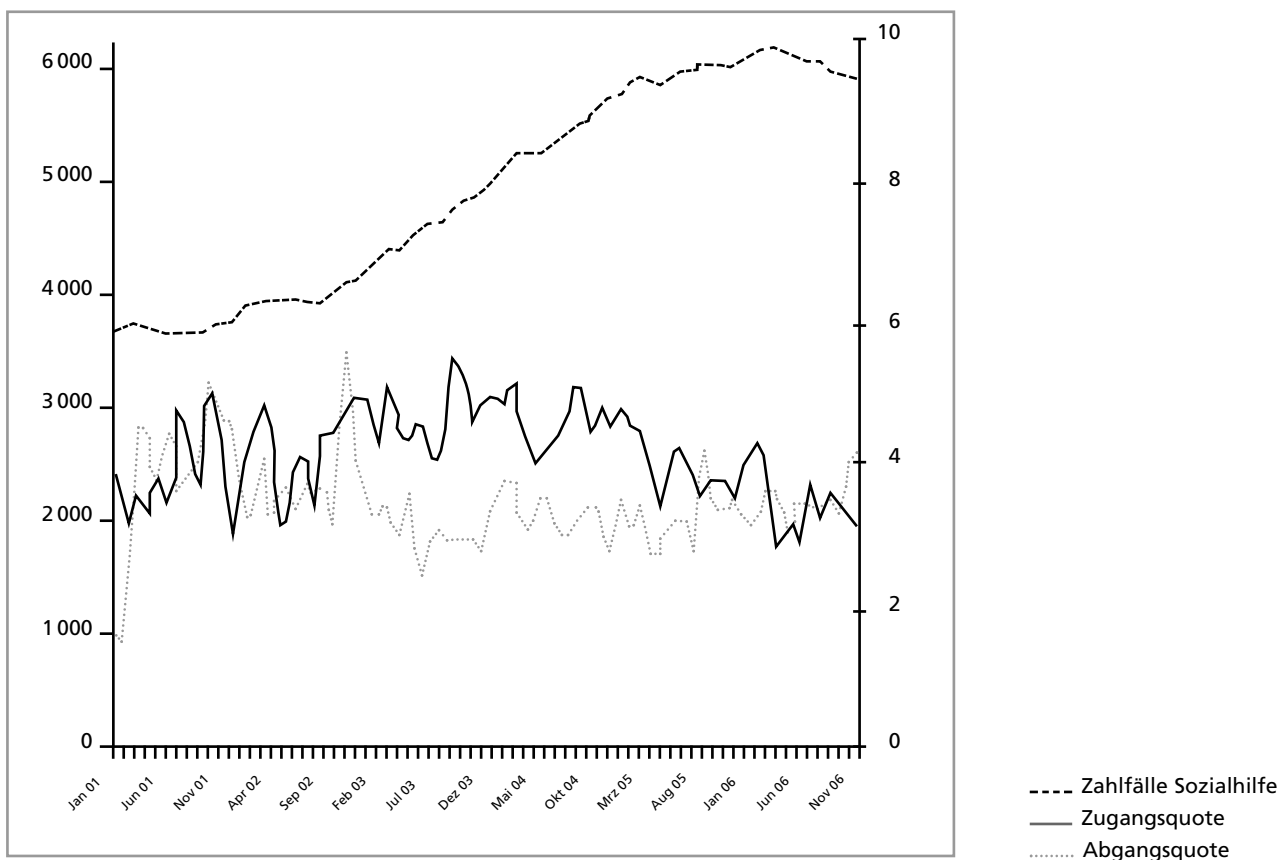
CHF 98 520.- für Debitorenforderungen Heimat (Delkredere).

7 RECHNUNG ASYL

Betriebsrechnung Asyl CHF	Rechnung 2006	Budget 2006	Rechnung 2005	Abweichung Rechnung 06 zu Budget 06	
Personalkosten	2 151 099	2 176 618	2 389 952	-25 519	-1,2 %
Betriebsaufwand	697 467	630 000	780 864	67 467	10,7 %
Wohnkosten	1 737 280	1 743 382	2 066 264	-6 102	-0,3 %
Sozialhilfeleistungen	1 770 347	1 365 000	1 691 044	405 347	29,7 %
Beschäftigungsprogramm	157 378	140 000	165 973	17 378	12,4 %
Gesundheitskosten	1 682 662	1 495 000	1 804 574	187 662	12,6 %
Aufwandüberschuss	8 196 233	7 550 000	8 898 671	646 233	8,6 %

8 STATISTIK

8.1 Entwicklung der Fallzahlen ab Januar 2001



8.2 Unterstützungsgründe

Unterstützungsgrund (nur eine Nennung möglich)	Anzahl 2003	Anzahl 2004	Anzahl 2005	Anzahl 2006	in % 2003	in % 2004	in % 2005	in % 2006
Arbeitslosigkeit	2 602	3 524	4 130	4 241	39,5	46,8	48,1	49,2
Alleinerziehende	888	957	958	926	13,5	12,7	11,2	10,7
ungenügendes Einkommen	968	966	1 002	1 029	14,7	12,8	11,7	11,9
gesundheitliche Gründe	1 184	1 195	1 262	1 222	18,0	15,9	14,7	14,2
Drogen	363	349	328	305	5,5	4,6	3,8	3,5
Alkohol	83	77	72	55	1,3	1,0	0,8	0,6
ungenügende Rente	191	204	224	175	2,9	2,7	2,6	2,0
Alimentenfälle	1	0	0	1	0,0	0,0	0,0	0,0
Ausbildung	366	396	378	337	5,6	5,3	4,4	3,9
andere Gründe	224	242	229	333	3,4	3,2	2,7	3,9
Total der kumulierten Zahlfälle in einem Jahr	6 580	7 524	8 172	8 021	100,0	100,0	100,0	100,0

8.3 Austrittsgründe

Austrittsgrund (nur eine Nennung möglich)	Anzahl 2003	Anzahl 2004	Anzahl 2005	Anzahl 2006
in Arbeit	353	394	505	615
Arbeitslosengelder	252	268	255	257
IV-Taggeld/Renten/Ergänzungsleistungen/Beihilfe	247	237	291	281
Krankentaggelder	17	22	17	20
Wegzug aus dem Kanton	100	135	166	184
Rückkehr Heimatland	22	26	26	44
Höhere Eigenmittel	73	160	174	154
Hinschied	29	37	39	28
SUVA und andere Renten/Pensionen	6	13	12	16
AHV-Rente/Ergänzungsleistungen/Beihilfe	120	185	154	165
Direkte Verwandtenunterstützung	17	6	16	25
Stipendien/Ausbildungsbeiträge	13	22	35	55
Beschäftigungsprogramme	7	6	7	2
Stiftungen/andere Sozialdienste	9	8	16	12
Heirat	30	31	47	41
Strafvollzug/Untersuchungshaft/Massnahme	1	2	1	0
Anrechnung Haushaltsentschädigung	3	3	1	4
Landesverweis	8	4	9	14
Einstellungsverfügung Sozialhilfe	2	5	4	19
Erbschaft/Lotteriegewinn	6	6	6	10
Mietzinsbeiträge	1	0	1	2
keine Gründe bekannt/erkennbar	276	340	359	359
Summe	1 608	1 910	2 141	2 307

8.5 Personalien

Verwaltungsrat

Dr. Felix Eymann	Präsident, Bürgerrat
Dr. Ralph Lewin	Vizepräsident, Regierungsrat, Vorsteher des Wirtschafts- und Sozialdepartements des Kantons Basel-Stadt
Patrick Hafner	Bürgerrat
Anita Joss	Erziehungsdepartement, Leiterin Ressort Dienste
Helen Schai	Bürgergemeinderätin
Rolf Schürmann	Amt für Sozialbeiträge, Leiter Abteilung Existenzsicherung

Sozialhilfe

Geschäftsleitung

Rolf Maegli	Vorsteher
Alfred Trechslin	Leiter Abteilung Intake und Grundlagen, Stellvertreter des Vorstehers
Birgitta Zimmermann	Leiterin Abteilung Asyl
Bernhard Stöcklin	Leiter Abteilung Betriebswirtschaftliche Dienste
Markus Spillmann	Leiter Abteilung Integration
Barbara Kunz	Leiterin Personaldienst
Elisabeth Braun	Leiterin Abteilung Rechtsdienst und Rückerstattung
Lea Schär-Sibler	Assistentin Vorsteher und QM-Koordinatorin

Kader

Abteilung Asyl

Hans-Rudolf Zurfluh	Leiter Bereich Intake
Thomas Mainx	Leiter Bereich Integration
Jens Jörn Jenrich	Teamleiter WUMA

Abteilung Betriebswirtschaftliche Dienste

Peter Grässlin	Leiter Bereich Informatik
Dieter Stark	Leiter Bereich Finanz- und Rechnungswesen
Michael Wemans	Teamleiter Zahlungsverkehr
Helmuth Schrader	Leiter Bereich Technische Dienste
Manuela Zbinden	Teamleiterin Administrative Dienste

Abteilung Intake und Grundlagen

Werner Giske	Teamleiter Intake 1
Thomas Möller	Teamleiter Intake 3
Doris Egloff	Teamleiterin Intake 5 Aufnahme
Andreas Bammatter	Teamleiter Fachstelle für Arbeit
Annette Elbert	Teamleiterin Case Management

Abteilung Integration

Felix Eisenring	Teamleiter 6
Anselmo Portale	Teamleiter 8
Ulrike Arni	Teamleiterin 10
Nicola Schmid	Teamleiter 12
Yvonne Adler	Teamleiterin 14
Monika Wirthner Altermatt	Teamleiterin 16
Christoph Huber	Teamleiter SpezialistInnen
Gerd Misenta	Teamleiter Back Office

Abteilung Rechtsdienst und Rückerstattung

Brigitta Weltner	Teamleiterin Alimenteninkasso
Guenevere Marx	Teamleiterin Rückerstattung/VU

