

Teilrevision des Sozialhilfegesetzes des Kantons Basel-Landschaft: Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung

1. Ausgangslage

Am 29. Januar 2020 eröffnete die Finanz- und Kirchendirektion des Kanton Basel-Landschaft die Vernehmlassung für eine Teilrevision des Sozialhilfegesetzes. Der Gesetzesentwurf enthält ein Paket von Massnahmen, mit denen der Regierungsrat die Sozialhilfe neugestalten will. Die vorgeschlagenen Massnahmen weichen in zentralen Punkten von den SKOS-Richtlinien ab. Die SKOS beteiligt sich daher mit der vorliegenden Stellungnahme an der Vernehmlassung.

2. Stufensystem bringt vielfältige Nachteile

2.1. Überblick

Im Zentrum der Gesetzesvorlage steht ein Stufensystem mit fünf unterschiedlichen Ansätzen. Die SKOS erachtet dies als kompliziert, ungerecht sowie kontraproduktiv in Bezug auf die Arbeitsintegration. Vom Wechsel in das viel aufwendigere System kann im besten Fall ein kleiner Teil der unterstützten Personen profitieren. Dies würde jedoch auf Kosten von einer grossen Mehrheit der unterstützten Kinder, Jugendlichen, Alleinerziehenden und Langzeitarbeitslosen geschehen, um nur einige besonders betroffene Personengruppen zu nennen. Gegenüber dem heute geltenden System einer einheitlichen Grundsicherung mit Möglichkeiten zur Leistungskürzung wird daher kein Mehrwert geschaffen.

2.2. Soziales Existenzminimum wird unterschritten

Die SKOS-Richtlinien berechnen den Grundbedarf anhand eines Warenkorb, der das soziale Existenzminimum sichert. Dieses Existenzminimum umfasst neben den Grundbedürfnissen Wohnen, Essen und medizinische Versorgung auch die Integration unterstützter Personen in die Gesellschaft. Dazu gehört die Kommunikation (Telefonabonnement und die Radio/TV-Gebühren), die Mobilität im Nahverkehr und der sporadische Besuch einer kulturellen Veranstaltung. Der Verelendung und sozialen Ausgrenzung wird so vorgebeugt. Ohne soziale Existenzsicherung verlieren Sozialhilfebeziehende den Anschluss, die berufliche Integration wird noch schwieriger. Eine Überprüfung des Grundbedarfes durch das Büro BASS kam zum Schluss, dass der aktuelle Ansatz von Fr. 997.- um Fr. 85.- unter dem ursprünglich angestrebten Referenzwert – dem Konsum der einkommensschwächsten 10 Prozent der Haushalte – liegt.

Im vorgeschlagenen Stufenmodell liegt die Einstiegsstufe 30% unter dem SKOS-Grundbedarf, die allgemeine Mitwirkungsstufe um 10% die Langzeitbezugsstufe um 5%. Von Kürzungen sind in Abweichung von den SKOS-Richtlinien auch Personen betroffen, die keine Pflichten verletzen. Damit ist das vorgeschlagene Modell gegenüber dem geltenden System mit Sanktionen und Integrationszulagen ungerechter. Ein konkreter Nutzen des neuen Modells ist wissenschaftlich nicht belegt.

2.3. Kürzung bei der Einstiegsstufe schafft Gefahr für Verschuldung

Rund die Hälfte der abgeschlossenen Dossiers in der Sozialhilfe werden schweizweit und im Kanton Basel-Landschaft weniger als ein Jahr lang unterstützt, zwei Drittel weniger als zwei Jahre. Die Beratung und persönliche Hilfe ist in der Anfangsphase besonders wichtig für eine kurze Unterstützungsdauer. Zu Beginn einer Unterstützung haben die Betroffenen oft finanzielle Verpflichtungen, die ausserhalb der von der Sozialhilfe getragenen Kosten liegen. Die vorgesehene Kürzung von 30% zu Beginn der Unterstützung birgt die Gefahr, dass sich Betroffene in der Anfangsphase verschulden. Bereits heute warten Personen in Notlagen häufig zu lange, bis sie um Unterstützung durch die Sozialhilfe ersuchen. Verschuldete Personen können sich weniger schnell aus der Sozialhilfe lösen und leiden unter einer längerfristig finanziell angespannten Situation. Die SKOS befürchtet deshalb, dass sich durch die Einstiegsstufe die Gefahr der Verschuldung erhöht und die Ablösung von der Sozialhilfe erschweren wird. Eine wichtige Aufgabe der Sozialhilfe ist die Überbrückung von vorübergehenden Notlagen, zum Beispiel die Abklärungen für eine IV-Rente oder den Zugang zu Konten des verstorbenen Ehepartners. Auch in diesen Situationen macht eine Kürzung zu Beginn der Unterstützung keinen Sinn.

2.4. Kürzungen treffen auch Kinder und Jugendliche

Im Kanton Basel-Landschaft wurden 2018 rund 8'600 Personen von der Sozialhilfe unterstützt¹. Fast ein Drittel davon (30,7%) waren Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren. Die Sozialhilfequote der unter-18-jährigen ist zwischen 2012 und 2018 von 4,1% auf 5,4% gestiegen. Bis 2016 lag diese Kinderquote in Basel-Landschaft unter dem schweizerischen Durchschnitt. Seither liegt sie darüber.

Der Gesetzesvorschlag hält zwar fest, dass «bei der Festlegung der Hilfe auf das Wohl der Kinder besonders Rücksicht zu nehmen ist». Weiter ist «Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen eine ihren Fähigkeiten entsprechende persönliche Förderung und Ausbildung zu ermöglichen». Die geplanten Kürzungen beim Grundbedarf von Personen über 16 Jahren führen aber zu einer Kürzung des Haushaltsbudgets der gesamten Familien und damit zu einer prekären Lebenslage für alle. Alleinerziehende Mütter mit Kleinkindern über 4 Monate und Jugendliche ab 16 sind direkt von den Kürzungen betroffen. Es besteht das Risiko, dass das in der Bundesverfassung vorgesehene Grundrecht von Kindern und Jugendlichen «auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung» (Art. 11 BV) in der Praxis nicht mehr ausreichend gewahrt wird. Durch die Kürzung des Familienbudgets verschlechtert sich gleichzeitig die Situation der ganzen Familie.

Die SKOS befürchtet deshalb, dass die vorgesehenen Kürzungen Kinder besonders treffen und der Vererbung der Armut im Kanton Basel-Landschaft damit Vorschub geleistet wird.

¹ Gemäss Sozialhilfestatistik 2018, BFS: 8'608 unterstützte Personen im Kanton Bern, davon 2'648 unter 18 Jahren.

2.5. Senkung für Langzeitbeziehende verschärft gesundheitliche Probleme

Langzeitbeziehende in der Sozialhilfe haben meist besonders belastende Lebensumstände. Sie haben überdurchschnittlich häufig gesundheitliche Probleme und leiden oft unter sozialer Isolation. Alleinerziehende und ihre Kinder sind in dieser Gruppe stark vertreten. Langzeitbezug hängt meist von einer Mischung von individuellen und strukturellen Gründen ab. Wer zwei Jahre Arbeitslosigkeit und zwei Jahre Sozialhilfebezug hinter sich hat, dem bietet der heutige Arbeitsmarkt mit seinen hohen Anforderungen praktisch keine Perspektiven mehr.

Eine Kürzung des SKOS-Grundbedarfs aufgrund eines längerdauernden Sozialhilfebezugs ist ungerecht, trägt der Lebenssituation der Betroffenen nicht Rechnung und kann chronische Gesundheitsbeschwerden weiter verschlimmern². Besser als Kürzungen sind spezifische Unterstützungsmassnahmen.

2.6. Ausnahmenstufe führt zu mehr Arztzeugnissen

Bei Personen mit einer zu mindestens 70% ärztlich attestierten Arbeitsunfähigkeit soll der Grundbedarf nicht gekürzt werden. Diese Regelung würde zu einer verstärkten Medikalisierung der Armut führen. Das Arztzeugnis würde in Zukunft eine viel wichtigere Rolle spielen in der Sozialhilfe. Damit verbunden sind höhere Ausgaben im Gesundheitsbereich und eine Stigmatisierung von Sozialbeziehenden als Kranke.

2.7. Fünf Stufen mit je eigenen Regeln überlasten Sozialdienste

Die Komplexität des Sozialhilferechts hat in den letzten Jahren kontinuierlich zugenommen. Die SKOS stellt einen steigenden Bedarf an Rechtsberatung bei kommunalen Sozialdiensten fest. Die Audits bei den kommunalen Sozialdiensten des Kantons Basel-Landschaft haben gezeigt, dass insbesondere die Mitarbeitenden von Sozialdiensten kleiner Gemeinden mit den geltenden Bestimmungen bereits heute stark gefordert sind. Das in der Gesetzesvorlage vorgeschlagene Stufensystem ist nochmals deutlich komplexer als die heutige Regelung mit einem Grundbedarf. Dies wird zu einer massiven administrativen Mehrbelastung bei den Gemeinden führen. Als Folge davon wird bei gleichbleibenden Personalressourcen weniger in die Beratung und in die persönliche Hilfe investiert werden können. Für die Sozialhilfebeziehenden wird das System noch weniger durchschaubar sein. Das neue System belastet damit das Vertrauensverhältnis zwischen Sozialarbeitenden und unterstützten Personen und führt zu einem unnötig erhöhten Druck auf beiden Seiten.

2.8. Kürzungen des Grundbedarfs eliminieren Schwelleneffekte nicht

Die Kürzungen des Grundbedarfs werden in der Vorlage auch mit bestehenden Schwelleneffekten begründet. Damit werden Situationen bezeichnet, in welchen Personen nach Ablösung aus der Sozialhilfe weniger Geld zur Verfügung haben als noch während der Unterstützung. Schwelleneffekte treten vor allem bei Familienhaushalten auf, weil die Einkommen in Tieflohnbranchen je länger je weniger für den Lebensunterhalt einer ganzen Familie ausreichen.

² Oliver Hümbelin, Die gesundheitliche Kluft in der Gesellschaft beginnt ab der der Geburt. In: ZESO 3/18.

Die SKOS hat sich intensiv mit der Frage der Schwelleneffekte befasst und berät die Kantone bei der Eliminierung des Phänomens. Generell braucht es eine Palette von Massnahmen, um Schwelleneffekte zu eliminieren und den Anreiz für Erwerbstätigkeit zu erhöhen. Insbesondere sind Anpassungen ausserhalb des Sozialhilfesystems notwendig.

Dazu gehören Prämienverbilligungen, günstiger Wohnraum, Steuerfreibeträge oder Familienergänzungsleistungen. Diese Massnahmen sind wirksamer und gefährden nicht die Existenz unterstützter Familien.

3. Fördermassnahmen werden begrüsst

Die Gesetzesvorlage sieht verschiedene Fördermassnahmen und die Schaffung eines Assessmentcenters vor. Die SKOS begrüsst den expliziten Anspruch auf Fördermassnahmen und eine angemessene Ausbildung für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene. Für den Erfolg des geplanten Assessmentcenters wird eine enge Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden und eine ausreichende Finanzierung ausschlaggebend sein. Wichtig ist auch eine enge Verbindung zu den Regionalen Arbeitsvermittlungsstellen (RAV) und den IV-Stellen im Rahmen der interinstitutionellen Zusammenarbeit. Das Programm «Kooperation Arbeitsmarkt» des Kantons Aargau kann dazu als Beispiel dienen.

4. Konsens der Kantone im Bereich der Sozialhilfe bewahren

Seit 1963 verfügt die Schweiz mit den SKOS-Richtlinien über ein Instrument, das Kantonen und Gemeinden eine Harmonisierung im Bereich der Sozialhilfe ermöglicht. In den Jahren 2015/16 hat die SKOS die Richtlinien zur Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe in einem mehrstufigen und wissenschaftlich abgestützten Verfahren revidiert. Dabei wurden verschiedene Anpassungen vorgenommen, die Kantonen und Gemeinden die Möglichkeit geben, verstärkt die Aspekte des Förderns und Forderns zu betonen. Dazu gehört die Reduktion der Ansätze für junge Erwachsene, die bedeutende Ausweitung der Sanktionsmöglichkeiten und die Abschaffung der minimalen Integrationszulage. 2019 wurden die Richtlinien im Rahmen einer technischen Revision neu strukturiert und aktualisiert. Im Rahmen der Vernehmlassung haben Kantone und Gemeinden diese Anpassungen grossmehrheitlich begrüsst. Die SKOS hat nach der Vernehmlassung einzelne Anpassungen am Entwurf vorgenommen und diese genehmigt. Der SODK-Vorstand hat die überarbeitete Vorlage diskutiert und empfiehlt dem SODK-Plenum die Genehmigung. Vorgesehen ist ein Zirkularbeschluss im Mai. Vorbehältlich der Genehmigung durch das Plenum empfiehlt die SODK den Kantonen die neuen Richtlinien zur Anwendung ab dem 1. Januar 2021.

Die vorgesehenen Änderungen des Sozialhilfegesetzes des Kantons Basel-Landschaft stehen in wichtigen Punkten im Widerspruch zu den revidierten SKOS-Richtlinien. Der Konsens der Kantone würde so in Frage gestellt und die bewährte Zusammenarbeit im Rahmen unseres föderalen Systems geschwächt.

5. Fazit

Das in der Gesetzesvorlage enthaltene Stufensystem erachtet die SKOS als kompliziert, ungerecht und kontraproduktiv in Bezug auf die Arbeitsintegration. Es bietet keinen Mehrwert gegenüber dem bestehenden System mit einem einheitlichen Grundbedarf. Die skizzierten Fördermassnahmen werden begrüsst, müssen aber noch konkretisiert werden.

Die 2020 nachgeführten SKOS-Richtlinien bieten einen schweizweit anerkannten Rahmen für eine moderne und wirksame Sozialhilfe. Die SKOS schlägt deshalb vor, dass der Kanton Basel-Landschaft die Gesetzesrevision auf das Fundament der SKOS-Richtlinien stellt und auf das vorgeschlagene Stufenmodell verzichtet.