



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

11.5203.02

WSU/P115203
Basel, 15. August 2012

Regierungsratsbeschluss
vom 14. August 2012

Anzug Beatrice Alder und Konsorten betreffend Unantastbarkeit des Grundbedarfs bei der Sozialhilfe

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 26. Oktober 2011 den nachstehenden Anzug Beatrice Alder und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

"Der Grundbedarf bei der Sozialhilfe bezeichnet das soziokulturelle Existenzminimum. Ein Minimum ist nicht minimalisierbar! In der Praxis der Basler Sozialhilfe jedoch wird der Grundbedarf laufend angetastet. Strafabzüge bis zu 30% sind an der Tagesordnung, etwa wegen Verletzung der Mitwirkungspflicht. Für Menschen ohne festen Wohnsitz ist der Grundbedarf erst kürzlich um CHF 229 verringert worden. Jugendliche erhalten schon seit längerer Zeit einen reduzierten Grundbedarf.

Die Unterzeichnenden bitten den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten, wie garantiert werden kann, dass der Grundbedarf auf keinen Fall angetastet wird, sondern ausnahmslos allen Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe in gleicher Höhe zusteht.

Sind aus Sicht der Behörde Retorsionsmassnahmen unumgänglich, so sind andere zu finden als die Kürzung des Grundbedarfs.

Beatrice Alder, Heidi Mück, Michael Wüthrich, Eveline Rommerskirchen, Greta Schindler, Elisabeth Ackermann, Jürg Meyer, Martina Saner, Jörg Vitelli, Talha Ugur Camlibel, Brigitta Gerber, Patrizia Bernasconi, Thomas Grossenbacher, Markus Benz, Beatriz Greuter"

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Einleitende Bemerkungen

Einleitend soll der Begriff des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt (Grundbedarf) näher ausgeführt werden. Der Grundbedarf ist zentraler Bestandteil des sozialhilferechtlichen Existenzminimums (auch: soziales oder soziokulturelles Existenzminimum), das sich aus der materiellen Grundsicherung (Grundbedarf, angemessene Wohnkosten und medizinische Grundversorgung) und den notwendigen situationsbedingten Leistungen zusammensetzt (Zusatzleistungen für spezifische Lebensbereiche und Lebensumstände z.B. Erwerbskosten, Besuchsrechtskosten usw.).

Das sozialhilferechtliche Existenzminimum will den unterstützten Personen eine bescheidene Lebensführung ermöglichen, ist aber - unbestritten in Rechtsprechung und Lehre - im Unterschied zum verfassungsrechtlich geschützten Grundrecht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV) nicht unantastbar. Der Grundbedarf dient der pauschalen Deckung der allgemeinen Lebenshaltungskosten, den „gängigsten Ausgaben eines bescheiden geführten Haushaltes“ (so Urteil des Bundesgerichts vom 17. August 2011, 8C_356/2011, Erw. 2.1.2), wozu in vertretbarem Umfang auch Beziehungen zur Umwelt und eine Teilnahme am kulturellen Leben gehören. Den unterstützten Personen wird so ermöglicht, ihr individuelles Verbrauchsverhalten selbst zu steuern.

2. Die Anliegen des Anzugs

Der Anzug beinhaltet verschiedene, mit der Gewährung des Grundbedarfs zusammenhängende Fragestellungen. Zum einen wird das Thema Kürzung des Grundbedarfs aufgeworfen, d.h. ob und inwiefern dies überhaupt zulässig sei (nachfolgend Kap. 2.1) und ob, falls nötig, nicht andere Retorsionsmassnahmen als Leistungskürzungen geeigneter wären (nachfolgend Kap. 2.2). Zum anderen wird nach Zulässigkeit und Zweck des reduzierten Grundbedarfs für Obdachlose und junge Erwachsene gefragt (nachfolgend Kap. 2.3).

2.1 Zulässigkeit der Kürzung des Grundbedarfs

Das Sozialhilfegesetz des Kantons Basel-Stadt vom 29. Juni 2000 (SHG; SG 890.100) auferlegt den unterstützten Personen eine Auskunfts- und Meldepflicht sowie eine Selbsthilfe- und Minderungspflicht, gemäss welcher sie nach ihren Kräften zur Verminderung und Behebung der Notlage beizutragen haben (§§ 5 und 14 SHG, z.B. Verpflichtung, sich um Arbeit zu bemühen). Verletzt eine unterstützte Person schuldhaft diese Mitwirkungspflichten, ist die wirtschaftliche Hilfe zu kürzen, wobei die Deckung des unmittelbaren Lebensbedarfs gesichert bleiben muss (so ausdrücklich § 14 Abs. 4 SHG). Diese Bestimmung, bei welcher es sich nicht um eine sog. "Kann"-Formulierung handelt, auferlegt der Sozialhilfe grundsätzlich die Verpflichtung, Verletzungen der Mitwirkungspflicht mittels Leistungskürzungen zu sanktionieren.

Freilich besteht schon aus Gründen der Verhältnismässigkeit kein Automatismus. Im Einzelfall muss bei einer allfälligen Kürzung des Grundbedarfs der individuellen Situation (z.B. Gesundheit) und der Schwere der Verletzung der Mitwirkungspflicht (z.B. nur einmalig ungenügend erbrachte Arbeitsbemühungen) Rechnung getragen werden. Besonderes Gewicht wird auch auf die Rechtsgleichheit gelegt, wonach die Kürzung des Grundbedarfs in gleicher Weise zu erfolgen hat. Der Kürzungsumfang beträgt grundsätzlich bis zu 15 Prozent des Grundbedarfs. Dies entspricht der gängigen Praxis im schweizerischen Sozialhilferecht, wie ein Blick auf die praktisch von allen Kantonen angewendeten Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe zeigt (s. Kapitel A.8-4 SKOS-Richtlinien). Die in den kantonalen Unterstützungsrichtlinien (URL) vorgesehene, weitergehende Kürzung des Grundbedarfs bis 30 Prozent ist an sehr strenge Voraussetzungen geknüpft und setzt voraus, dass die betroffene Person trotz mehrfacher Kürzung weiterhin ihre Mitwirkungspflicht verletzt hat. Zudem kommt diese Bestimmung nur

zur Anwendung, sofern keine mildere Massnahme zur Verfügung steht. In der Praxis wird die Bestimmung denn nur äusserst zurückhaltend angewendet, zumal die grosse Mehrheit der unterstützten Personen ohnehin nach Kräften mitwirkt. Eine Kürzung des Grundbedarfs im Umfang von 30 Prozent ist (nur) für Fälle beharrlichster Verweigerungshaltungen rechtlich zulässig, weil der unmittelbare Lebensunterhalt (§ 14 Abs. 4 SHG) trotzdem gesichert bleibt und der gekürzte Grundbedarf über dem verfassungsrechtlich geschützten Nothilfeniveau liegt.

2.2 Andere Möglichkeiten von "Retorsionsmassnahmen"

Nach Einschätzung des Regierungsrates stehen bei schuldhaften Mitwirkungspflichtverletzungen keine anderen, bzw. keine geeigneteren Retorsionsmassnahmen als die Leistungskürzungen zur Verfügung, und zwar insbesondere aus Gründen der Verhältnismässigkeit. So würden etwa eine Änderung des Leistungsmodus (z.B. darlehensweise Auszahlung des Grundbedarfs oder Erbringung von Sachleistungen) oder gar Massnahmen des Erwachsenenschutzrechts viel stärker in die Rechtsposition der unterstützten Person eingreifen als angemessene Leistungskürzungen.

Bei darlehensweiser Gewährung von Sozialhilfeleistungen würden der betroffenen Person noch mehr finanzielle Lasten aufgebürdet, was der Zielsetzung der Sozialhilfe widerspricht. Naturalleistungen sind unter dem Gesichtspunkt des Diskriminierungsverbotes sehr problematisch. Massnahmen des Erwachsenenschutzrechts (Art. 360 ff. Zivilgesetzbuch, ZGB) können nur von den zuständigen vormundschaftlichen Organen in den vom Gesetz auch vorgesehen Fällen ergriffen werden. Wie bereits in Kap. 2.1 ausgeführt, prüft die Sozialhilfe eine allfällige Kürzung sehr sorgfältig und berücksichtigt dabei alle relevanten Umstände. So kann gegenüber den Betroffenen bei entsprechender Indikation (z.B. schwere persönliche Belastungssituation) durchaus auch persönliche Hilfe durch die zuständigen Sozialarbeitenden geleistet und auf eine Leistungskürzung verzichtet werden.

2.3 Reduzierter Grundbedarf für bestimmte Personengruppen

Abweichungen vom ordentlichen Grundbedarf für bestimmte Personengruppen bedürfen aus Gründen der Rechtsgleichheit einer sachlichen Begründung, was es im sensiblen Bereich existenzieller Leistungen besonders zu beachten gilt.

Seit Anfang Januar 2011 erhalten Obdachlose einen um den Betrag von CHF 229 tieferen Grundbedarf als die übrigen unterstützten Personen. Diese Reduktion entspricht dem Anteil einer Einzelperson in einem Zweipersonenhaushalt. Damit wurde zum einen dem Umstand Rechnung getragen, dass Obdachlose weniger Ausgabepositionen zu verzeichnen haben, als die im statistischen Warenkorb der SKOS-Richtlinien vorgesehenen. Zum anderen werden Verköstigungsmöglichkeiten zur Verfügung gestellt (z.B. Gassenküche). Zudem müssen die Kosten für die Notschlafstelle nicht mehr aus dem Grundbedarf bestritten werden, sondern werden von der Sozialhilfe separat vergütet.

Einen geringeren Grundbedarf erhalten auch bestimmte Gruppen junger Erwachsener. Die Regelung, wonach junge Erwachsene in Ausbildung oder ohne Ausbildung zwischen dem

vollendeten 18. und dem vollendeten 25. Altersjahr grundsätzlich nur die anteiligen Ansätze für einen Zweipersonenhaushalt, umgerechnet auf die Einzelperson, erhalten, entspricht weitgehend der gängigen Praxis im schweizerischen Sozialhilferecht. Die SKOS-Richtlinien ziehen in Anwendung des Grundsatzes der Angemessenheit der Hilfe einen Vergleich der unterstützten jungen Erwachsenen mit solchen, die nicht von der Sozialhilfe unterstützt werden und sich in einer ähnlichen Lebenslage befinden (s. Kapitel H. 11 SKOS-Richtlinien). Weil erstere nicht besser gestellt werden sollen als letztere, rechtfertigen sich geringere Grundbedarfs- und Wohnkostenbeiträge. Begründet ist dies mit einer spezifischen Ausprägung der sozialhilferechtlichen Minderungspflicht, die auch vor dem Hintergrund der aktivierenden Sozialhilfe zu sehen ist: Jungen Erwachsenen ist in der Regel zumutbar, bei den Eltern oder günstig in einer Wohngemeinschaft oder ähnlichem zu leben und ihr Ausgabeverhalten demjenigen vergleichbarer, nicht unterstützter junger Erwachsener anzupassen. Betreffend die Sozialhilfeleistungen kann dies bedeuten, dass junge Erwachsene nur geringere bzw. gar keine (externen) Wohnkosten sowie einen niedrigeren Grundbedarf ausbezahlt erhalten. Haben junge Erwachsene allerdings bereits eine Erstausbildung abgeschlossen, oder leben sie mit Kindern, gegenüber denen sie unterhaltspflichtig sind, zusammen im gleichen Haushalt, werden sie zu den üblichen Ansätzen unterstützt.

3. Fazit

Nach Meinung des Regierungsrates ist die differenzierte Regelung und Durchführung von Kürzungen des Grundbedarfs einer generellen Unantastbarkeit klar vorzuziehen. Die (angemessene) Kürzung des Grundbedarfs bei Mitwirkungspflichtverletzungen ist im Sozialhilfegesetz festgelegt und erscheint auch im Licht des Gegenleistungsgedankens und der öffentlichen Legitimität der Sozialhilfe sachgerecht. Letztlich geht es auch darum, ein vernünftiges Verhältnis zwischen den zwei (mitunter gegenläufigen) Hauptzielen der Sozialhilfe, dem beruflichen und sozialen Integrationsauftrag und der Existenzsicherung, zu finden. Mit anderen Worten ist das sozialhilferechtliche Existenzminimum im Unterschied zum verfassungsrechtlichen Notbedarf (Art. 12 BV), in welchen nicht mittels Leistungskürzungen eingegriffen werden darf, durchaus kürzbar, sofern die rechtsstaatlichen Grundsätze beachtet werden. Nicht ausser Acht zu lassen ist, dass eine Kürzung des Grundbedarfs von der Sozialhilfe immer in Form einer Verfügung vorzunehmen ist, gegen welche die betroffene Person Rekurs einreichen kann.

Dank der starken Gewichtung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit werden Kürzungen des Grundbedarfs von 30 Prozent nur in ganz wenigen, besonders krassen Fällen verfügt. Die geringeren Ansätze für die Obdachlosen liegen in der unterschiedlichen Bedarfsstruktur und anderen zur Verfügung gestellten Angeboten begründet. Die jungen Erwachsenen in oder ohne Ausbildung sollen schliesslich nicht besser gestellt werden als nicht unterstützte junge Erwachsene in bescheidenen Verhältnissen.

Die heutige Regelung und Durchführung von Kürzungen des Grundbedarfs erachtet der Regierungsrat als sachgerechter als eine generelle Unantastbarkeit des Grundbedarfs, so wichtig dieser als pauschalisierter Regelbedarf für den Lebensunterhalt zweifelsohne ist. Oberste Aufgabe der Sozialhilfe ist die Sicherung der Menschenwürde von Personen in einer Notlage.

4. Antrag

Auf Grund dieses Berichts beantragen wir Ihnen, den Anzug Beatrice Alder und Konsorten betreffend Unantastbarkeit des Grundbedarfs bei der Sozialhilfe als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin