



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

11.5179.02

WSU/P115179
Basel, 15. August 2012

Regierungsratsbeschluss
vom 14. August 2012

Anzug Sibel Arslan und Konsorten betreffend Anpassung des Grundbedarfs bei der Sozialhilfe an die Ansätze im Kanton Basel-Landschaft

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

„Die Sozialhilfe des Kantons Basel-Stadt orientiert sich beim Grundbedarf an den von der SKOS empfohlenen Mindestansätzen. Aktuell erhält eine bei der Sozialhilfe angemeldete alleinstehende Person CHF 977. Das ist sehr wenig, zumal wenn man berücksichtigt, dass in einem städtischen Umfeld die Lebenshaltungskosten höher sind als in einem ländlich geprägten. Viele Sozialhilfeempfänger/innen geraten denn auch regelmässig gegen Ende des Monats in finanzielle Schwierigkeiten oder verschulden sich.

Während der reiche Kanton Basel-Stadt sich an den Mindestansätzen der SKOS orientiert, empfiehlt der Kanton Basel-Landschaft für den Grundbedarf einen Betrag von CHF 1'060. Der Grundbedarf soll ja nicht nur das nackte Überleben sichern, sondern auch die Teilnahme am sozialen Leben ermöglichen.

Die Anzugsteller/innen bitten daher die Regierung zu prüfen, ob der Grundbedarf bei der Sozialhilfe spätestens ab 01.01.2012 entsprechend den in unserem Nachbarkanton geltenden Ansätzen erhöht werden kann.

Sibel Arslan, Ursula Metzger Junco P., Jürg Meyer, Mirjam Ballmer, Heidi Mück, Bülent Pekerman, Atilla Toptas, Christoph Wydler“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Einleitende Bemerkungen

Mit dem vorliegenden Anzug wird angeregt, den sozialhilferechtlichen Grundbedarf im Kanton Basel-Stadt spätestens ab 1. Januar 2012 auf den im Kanton Basel-Landschaft geltenden Ansatz zu erhöhen. In Basel-Stadt orientiert sich der Grundbedarf an den Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (sog. SKOS-Richtlinien) und beträgt für eine Einzelperson CHF 977 im Monat (2012).

Im Kanton Basel-Landschaft gilt der Ansatz von CHF 1'060 im Monat (2011) bzw. CHF 1'077 im Monat (2012). Der Vorstoss wird damit begründet, dass der Grundbetrag für die Teilnahme am sozialen Leben sehr knapp bemessen ist, zumal die Lebenshaltungskosten in einem städtischen Umfeld höher seien als in einem ländlich geprägten Umfeld. Viele unterstützte Personen würden denn auch regelmässig gegen Ende des Monats in finanzielle Schwierigkeiten geraten oder sich verschulden. Deshalb wäre es stossend, wenn der reiche Kanton Basel-Stadt sich an den Mindestansätzen der SKOS orientiere.

2. Der Grundbedarf und seine Regelung in Basel-Stadt und in Basel-Landschaft

Nachfolgend werden zunächst der Begriff des Grundbedarfs und das sozialhilferechtliche Existenzminimum erläutert (Kap. 2.1). Alsdann wird die Regelung im Kanton Basel-Stadt (Kap. 2.2) und diejenige im Kanton Basel-Landschaft dargestellt (Kap.2.3).

2.1 Begriff des Grundbedarfs

Der Grundbedarf ist zentraler Bestandteil des sozialhilferechtlichen Existenzminimums (auch: soziales oder soziokulturelles Existenzminimum), das sich aus der materiellen Grund-sicherung (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.

Gemäss den Empfehlungen der SKOS-Richtlinien, die innerhalb der Schweiz eine Angleichung zwischen den Leistungsansätzen anstreben, beträgt der Grundbedarf für eine Einzelperson CHF 977 in Monat (2012). In den Kantonen finden sich, wenn überhaupt, nur geringe Abweichungen von dieser Referenzgrösse. Dies liegt darin begründet, dass sich die existenznotwendigen Bedürfnisse der unterstützten Personen, die der Grundbedarf abdeckt, in der Schweiz grundsätzlich nicht voneinander unterscheiden, sondern vielmehr von den individuellen Bedürfnissen abhängig sind

2.2 Regelung in Basel-Stadt

In Anlehnung an die SKOS-Richtlinien legen die kantonalen Unterstützungsrichtlinien (URL) den Grundbedarf für eine Einzelperson auf CHF 977 im Monat (2012) fest. Mehrpersonen-

haushalte erhalten gegenüber Einpersonenhaushalten degressiv erhöhte Grundbedarfsbeiträge (unter Anwendung der SKOS-Äquivalenzskala), degressiv erhöht, weil zwar der Bedarf eines Mehrpersonenhaushalts per se höher ist, dieser Mehraufwand jedoch nicht linear ansteigt, weil aufgrund des gemeinsamen Haushaltens auch Einsparungen gegenüber dem Einpersonenhaushalt erzielt werden können (z.B. gemeinsames Kochen, Waschen usw.). Zudem setzt Basel-Stadt seit 1. Januar 2011 die Empfehlungen der SKOS für eine Teuerungsanpassung des Grundbedarfs um, wonach die Teuerungsanpassung dem System der Ergänzungsleistungen zu AHV/IV folgt.

Der Grundbedarf wird anhand eines statistischen Warenkorb ermittelt und umfasst nach den SKOS-Richtlinien folgende Ausgabepositionen:

- Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren
- Bekleidung und Schuhe
- Energieverbrauch (Elektrizität, Gas etc.) ohne Wohnnebenkosten
- Laufende Haushaltsführung (Reinigung/Instandhaltung von Kleidern und Wohnung) inkl. Kehrrechtgebühren
- Kleine Haushaltsgegenstände
- Gesundheitspflege ohne Selbstbehalte und Franchisen (z.B. selbst gekaufte Medikamente)
- Verkehrsauslagen inkl. Halbtaxabo (öffentlicher Nahverkehr, Unterhalt Velo/Mofa)
- Nachrichtenübermittlung (z.B. Telefon, Post)
- Unterhaltung und Bildung (z.B. Konzession Radio/TV, Sport, Spielsachen, Zeitungen, Bücher, Schulkosten, Kino, Haustierhaltung)
- Körperpflege (z.B. Coiffeur, Toilettenartikel)
- Persönliche Ausstattung (z.B. Schreibmaterial)
- Auswärts eingenommene Getränke
- Übriges (z.B. Vereinsbeiträge, kleine Geschenke)

Eine ausnahmsweise Erhöhung des Grundbedarfs bei ausserordentlichen Bedarfslagen bzw. bei typischen Mehrbedarfslagen (z.B. Alleinerziehende, kranke und behinderte Menschen) ist in den SKOS-Richtlinien nicht vorgesehen. Derlei Bedürfnisse werden über (einmalige oder wiederkehrende) sog. situationsbedingte Leistungen abgedeckt. Die Abgrenzung, was bereits durch den Grundbedarf gedeckt ist und was durch zusätzliche Leistungen abzudecken wäre, muss im Einzelfall sorgfältig vorgenommen werden; sie hat für die einzelne Sozialhilfebezügerin und für den einzelnen Sozialhilfebezüger eine grosse Bedeutung.

Im Jahr 2005 nahm die SKOS mit Einführung eines materiellen Anreizsystems einen im Dienst der Aktivierungsstrategie stehenden Wechsel beim Ansetzen des Grundbedarfs vor: Heute ist der das Existenzminimum übersteigende Teil der wirtschaftlichen Hilfe nicht mehr ausschliesslich bedarfs-, sondern leistungsbezogen festgesetzt. Dies führte zu einer Reduktion des Betrags für den Grundbedarf. Jedoch werden nicht erwerbstätige Personen, die sich besonders um ihre soziale und/oder berufliche Integration bemühen, mit einer sog. Integrationszulage (IZU) in ihren Bemühungen (finanziell) honoriert und gefördert. Personen, die einen Beitrag zu ihrer Integration leisten wollen, aber (momentan) aus gesundheitlichen Gründen nicht können, erhalten aus Gleichheitsgründen eine sog. minimale Integrationszulage (MIZ). Schliesslich wird Erwerbstätigen ein Einkommensfreibetrag gewährt (EFB). Im Kanton Basel-Stadt betragen die Integrationszulagen CHF 100, für Alleinerziehende mit Kleinkindern

CHF 200. Der Einkommensfreibetrag beträgt ein Drittel des Nettoeinkommens, maximal aber CHF 400.

2.3 Regelung in Basel-Landschaft

Der Kanton Basel-Landschaft hat bei der Festsetzung des Grundbedarfs eine andere Lösung getroffen (s. Sozialhilfeverordnung, SGS 850.11; nachfolgend: SHV BL). In Basel-Landschaft beträgt der Grundbedarf für eine Einzelperson kantonsweit CHF 1'077 im Monat (2012) und liegt damit CHF 100 über dem sozialhilferechtlichen Grundbedarf im Kanton Basel-Stadt. Der Grundbedarf deckt pauschal die Aufwendungen ab "für Nahrung und auswärtige Verpflegung, Kleidung und Berufsbekleidung, persönliche Auslagen, Haushaltsverbrauchsmaterial, Post, Telefon, Radio- und TV-Gebühren, Elektrizität, Gas, Kehrichtgebühren, Prämien für Hausrat- und Haftpflichtversicherung sowie deren Selbstbehalte, U-Abo, Unterhalt von Velo oder Mofa, Haustiere, Hobbies, Spielsachen, Geschenke, Vereinsbeiträge und Ähnliches" (§ 8 SHV BL).

Der Kanton Basel-Landschaft kennt ebenfalls leistungsbezogene Hilfen mit dem sog. zusätzlichen Beitrag von CHF 250 für Personen, die an einem Eingliederungsangebot teilnehmen, und mit den sog. freien Einkünften von max. CHF 400 pro erwerbstätige Person. Eine minimale Integrationszulage in Krankheitsfällen ist hingegen nicht vorgesehen.

Ein isolierter Vergleich von Grundbedarf und leistungsbezogenen Hilfen mit den Leistungen in Basel-Stadt ergibt somit, dass die Leistungen in Basel-Landschaft, bis auf die fehlende minimale Integrationszulage in Krankheitsfällen, etwas höher als in Basel-Stadt sind. Eine Betrachtung des Gesamtsystems des sozialen Existenzminimums zeigt aber, dass dies durch Gewährung weiterer Leistungen mindestens kompensiert wird, was im nachfolgenden Fazit näher ausgeführt wird.

3. Fazit

Mit einem rein rechnerischen Vergleich des Frankenbetrags für den jeweiligen Grundbedarf lässt sich die Höhe der gesamten Sozialhilfeleistungen nicht abschliessend ermitteln. Entscheidend ist zunächst, was der jeweilige Grundbedarf alles abdecken soll. So sind im Grundbedarf des Kantons Basel-Landschaft z.B. die Aufwendungen für auswärtige Verpflegung und Berufsbekleidung (zusätzlich übernommen werden nur "ausserordentliche Erwerbsunkosten"), Hausrat- und Haftpflichtversicherung (inkl. Selbstbehalte) sowie Haushaltsverbrauchsmaterial enthalten. Demgegenüber werden im Kanton Basel-Stadt diese Ausgabepositionen (effektive Erwerbskosten, Prämien für Hausrat- und Haftpflichtversicherung inkl. Selbstbehalte, Reparatur oder Ersatz von allgemein üblichen Haushaltgeräten) zusätzlich zum Grundbedarf übernommen. Darüber hinaus verfügt der Kanton Basel-Stadt durch die Ausrichtung einer minimalen Integrationszulage (MIZ) für gesundheitlich eingeschränkte aber integrationswillige Personen über ein grosszügigeres, dem Gleichheitsgedanken folgendes materielles Anreizsystem als der Kanton Basel-Landschaft.

Vor diesem Hintergrund beurteilt der Regierungsrat die Höhe des Grundbedarfs im Kanton Basel-Stadt als angemessen. Die Grundbedürfnisse der unterstützten Personen sind damit auch unter sozio-kulturellen Aspekten ausreichend abgedeckt. Die Höhe des Grundbedarfs erscheint auch deshalb sachgerecht, weil sie der Empfehlung der SKOS-Richtlinien und damit den üblichen Ansätzen im schweizerischen Sozialhilferecht entspricht. Andere Städte wie etwa Zürich verwenden die gleichen Ansätze wie der Kanton Basel-Stadt. Dass die vom Grundbedarf erfassten allgemeinen Lebenshaltungskosten in Basel-Stadt höher seien als in Basel-Landschaft, trifft nach Einschätzung des Regierungsrates nicht zu, jedenfalls nicht in dieser Allgemeinheit. Vielmehr ist - wie dargestellt - davon auszugehen, dass sich die existenznotwendigen Bedürfnisse der unterstützten Personen in der Schweiz praktisch nicht voneinander unterscheiden, sondern von der individuellen Bedarfslage abhängen. Es trifft deshalb nicht zu, dass sich von der Sozialhilfe unterstützte Personen aufgrund der geringen Höhe des Grundbedarfs im Kanton Basel-Stadt verschulden würden. Die Gründe, warum sich (auch) unterstützte Personen mitunter verschulden, sind vielfältig und hängen u.a. mit individuellen Belastungs- und Überforderungssituationen zusammen. In solchen Situationen hält die Sozialhilfe zusammen mit Partnerorganisationen Angebote für die Budget- und Schuldenberatung bereit.

Zusammenfassend wird der im Vergleich zum Kanton Basel-Landschaft geringere Grundbedarf im Kanton Basel-Stadt durch ein differenziertes System von zusätzlichen situationsbedingten und anreizbezogenen Leistungen (mindestens) weitgehend kompensiert. Die Regelung im Kanton Basel-Stadt entspricht den SKOS-Richtlinien und will diesen - inkl. der regelmässigen Anpassung des Grundbedarfs an die Teuerung - auch entsprechen, weil nach Ansicht des Regierungsrates in einem kleinräumigen Land wie der Schweiz die Sozialhilfemaassnahmen möglichst harmonisiert ausgestaltet und angewandt werden sollen.

4. Antrag

Auf Grund dieses Berichts beantragen wir Ihnen, den Anzug Sibel Arslan und Konsorten betreffend Anpassung des Grundbedarfs bei der Sozialhilfe an die Ansätze im Kanton Basel-Landschaft als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin