



An den Grossen Rat

14.5565.02

JSD, WSU/P145565

Basel, 1. April 2015

Regierungsratsbeschluss vom 31. März 2015

Motion Alexander Gröflin und Konsorten betreffend „gesetzliche Grundlage im Sozialhilfegesetz zur Benützung von Fahrzeugen“ – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 14. Januar 2015 die nachstehende Motion Alexander Gröflin und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Seit 1.1.2011 verbietet der Kanton Basel-Stadt in einer Weisung der Sozialhilfe Basel Sozialhilfebezüger den Besitz eines Autos. Seitdem deckt der Grundbedarf der Sozialhilfe kein Auto. Personen, die sich bei der Sozialhilfe anmeldeten, mussten die Kontrollschilder abgeben. Das Appellationsgericht hat in seinem Urteil vom 6. August 2014 festgehalten, dass "der angefochtenen Weisung eine gesetzliche Grundlage fehlt". Die Verkehrsausgabenpositionen im Grundbedarf der SKOS-Richtlinien bezeichnen ausdrücklich den öffentlichen Nahverkehr sowie den Unterhalt von Velo oder Mofa, nicht aber den Unterhalt eines Autos. Die Sozialhilfe Basel-Stadt hat bisher die Benutzung eines Fahrzeuges für nicht notwendig erachtet. Dieser Regelung fehlte offenbar die gesetzliche Grundlage, welche hiermit geschaffen werden soll.

Aus diesem Grunde wird der Regierungsrat gebeten, das Sozialhilfegesetz wie folgt zu ergänzen:

Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger dürfen während der Zeit ihrer Fürsorgeabhängigkeit keine Fahrzeuge besitzen oder zu Eigentum erwerben dürfen. Bei Zuwiderhandlung erfolgt eine Leistungskürzung um die Summe der errechneten Kosten des Autos. Ausnahmen können bewilligt werden, wenn das Auto zur Generierung eines eigenen Erwerbseinkommens und damit zur Senkung der Sozialhilfeunterstützung führt oder aus gesundheitlichen Gründen (Krankheit oder Behinderung) benötigt wird.

Alexander Gröflin, Urs Müller-Walz, Remo Gallacchi, Luca Urgese, Patricia von Falkenstein, Dieter Werthemann, Joël Thüring, Michael Wüthrich, Bruno Jagher“

Der Regierungsrat nimmt zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) vom 29. Juni 2006 (SG 152.100) bestimmt über die Motion:

§ 42. In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

² Motionen können sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich beziehen.

³ Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, das Sozialhilfegesetz (SG 890.100) mit einer gesetzlichen Grundlage zu ergänzen, wonach Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger während der Zeit ihrer Fürsorgeabhängigkeit keine Fahrzeuge besitzen oder zu Eigentum erwerben dürfen. Bei Zuwiderhandlung erfolgt eine Leistungskürzung um die Summe der errechneten Kosten des Autos. Ausnahmen können bewilligt werden, wenn das Auto zur Generierung eines eigenen Erwerbseinkommens und damit zur Senkung der Sozialhilfeunterstützung führt oder aus gesundheitlichen Gründen (Krankheit oder Behinderung) benötigt wird. Die Motionärinnen und Motionäre legen einen ausformulierten Gesetzestext vor. Gemäss § 36 Abs. 2 AB darf nach Einreichung einer Motion diese nicht mehr abgeändert werden.

Mit der Motion wird vom Regierungsrat die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes beantragt. Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Zudem verlangt die Motion nicht etwas, das sich auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich bezieht. Der Inhalt einer Motion darf nicht gegen höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht verstossen.

Die Bemessung und Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen liegen im Kompetenzbereich der Kantone (D. Buser, in: D. Buser [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 18). Wer bedürftig ist, hat gemäss § 4 Abs. 1 Sozialhilfegesetz Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe. Diese erstreckt sich nach § 7 Abs. 1 Sozialhilfegesetz auf die Sicherung des sozialen Existenzminimums. Es handelt sich dabei um die Mittel, die eine Person zur Deckung ihres notwendigen Lebensunterhalts unter Einbezug der Pflege gesellschaftlicher Beziehungen und der Teilhabe am Sozial- und Arbeitsleben benötigt. Die materielle Grundversorgung beinhaltet alle in einem Privathaushalt notwendigen Ausgabepositionen und umfasst neben den Wohn- und Krankenkassenkosten insbesondere eine Pauschale zur Deckung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt. Die Höhe des Grundbedarfs entspricht dem Bedarf aufgrund des Konsumverhaltens der untersten Einkommensschichten und mithin der einkommensschwächsten 10% der Schweizer Haushaltungen. Mit der Pauschale sollen nicht nur die zum Überleben absolut notwendigen Auslagen, sondern auch verschiedene weitere Positionen abgedeckt werden, welche im Minimum für eine Dauer angelegte menschenwürdige Existenz notwendig sind (VGE VD.2013.60 vom 6. August 2014 E. 5.3.2 mit weiteren Verweisen). Zu dem auf dieser Grundlage zu bestimmenden Grundbedarf gehören namentlich Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren, Bekleidung, Körperpflege, aber auch Unterhaltung, Bildung und Verkehrsauslagen (vgl. Auflistung in den Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe, 4. Aufl., April 2005 [nachfolgend: SKOS-Richtlinien] B.2.1). Die Ausrichtung des Grundbedarfs als Pauschalbetrag soll den unterstützten Personen ermöglichen, ihr verfügbares Einkommen selbst einzuteilen und die Verantwortung zu übernehmen. Die unterstützte Person entscheidet, wie die Gelder konkret eingesetzt werden, ob damit teurere oder billigere Lebensmittel eingekauft oder das Geld teilweise für kulturelle Bedürfnisse oder Freizeitbeschäftigungen verwendet wird. Den unterstützten Personen kann weder vorgeschrieben werden, wofür sie den ihnen zu freier Verfügung stehenden Betrag einzusetzen haben, noch ist ihnen verwehrt, mit sparsamem Verhalten in einzelnen Bereichen weitergehende Bedürfnisse in anderen Bereichen zu finanzieren (VGE SO SOG 2011 Nr. 33 vom 4. Mai 2011 E. 5.e); ähnlich auch VGE ZH VB.2009.00563 vom 19. November 2009 E. 2.4; VGE GR U 12 35 vom 4. September 2012 E. 4a). Die Pauschalisierung der Mittel des Grundbedarfs lässt Spielraum für die Finanzierung nicht lebensnotwendiger Bedürfnisse (VGE VD.2013.60 vom 6. August 2014 E.

5.4.3 mit weiteren Hinweisen). Die Abhängigkeit von Sozialhilfe beschränkt die davon betroffene Person in keiner Weise in ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit. Ausdruck dieser vollen Rechts- und Handlungsfähigkeit ist grundsätzlich auch die eigenverantwortliche und selbständige Gestaltung der Lebensführung (VGE SO SOG 2011 Nr. 33 vom 4. Mai 2011 E. 5.c). Das Sozialhilferecht gesteht der unterstützten Personen letztlich eine gewisse Dispositionsfreiheit zu. Diese hat ihre Grenze in der Zweckentfremdung von Mitteln der Sozialhilfe, indem namentlich die Höhe der Ausgabe für eine Position zu einer Verschuldung der unterstützten Person führt, weil andere Auslagen des täglichen Bedarfs nicht gedeckt werden (VGE VD.2013.60 vom 6. August 2014 E. 5.4.3 mit weiteren Verweisen und E. 5.7.3).

Im Speziellen konkretisieren die SKOS-Richtlinien die Verkehrsauslagen nur mit den Kosten von Halbtaxi, öffentlichem Nahverkehr und dem Unterhalt von Velo oder Mofa (SKOS-Richtlinie B.2.I). Dies bedeutet jedoch nicht, dass die unterstützte Person nicht auch andere als die in den SKOS-Richtlinien genannten Verkehrsmittel, wie Taxis, Fernverkehrszüge oder das Privatauto benutzen darf. Auch ist nicht ausgeschlossen, dass gelegentlich ein Motorfahrzeug gemietet werden kann oder dass eine unterstützte Person an einem Carsharing-Angebot partizipiert. Einen allgemeinen Grundsatz der Unvereinbarkeit von öffentlich-rechtlicher Unterstützung und Besitz eines von der Sozialhilfebehörde nicht bewilligten Autos kennt das schweizerische Sozialhilferecht nicht (VGE GR U 12 35 vom 4. September 2012 E. 4a) und b); VGE GR U 12 105 vom 21. Dezember 2012 E. 4a); RRB Nr. 1465 (SZ) vom 16. November 2005 E. 2.3). Die Kosten eines Motorfahrzeugs werden durch die Sozialhilfe als Erwerbsunkosten nur dann (teilweise) übernommen, wenn die unterstützte Person aus gesundheitlichen oder aus beruflichen Gründen auf die Benützung eines Autos angewiesen ist (VGE VD.2013.60 vom 6. August 2014 E. 5.2.3 und 5.7.1; VGE SO SOG 2011 Nr. 33 vom 4. Mai 2011 E. 2.b) mit weiteren Verweisen).

Bei der Rechtsetzungstätigkeit kommt dem Gesetzgeber ein sehr weiter Gestaltungsspielraum zu. Schranken werden ihm indessen von den Grundrechten gesetzt, dessen Adressat auch er ist (U. Häfelin/W. Haller/H. Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., Zürich 2012, Rz. 273 f.). Gemäss Art. 26 Abs. 1 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) ist das Eigentum gewährleistet. Die Eigentumsgarantie erscheint als Vermögensgarantie, Institutsgarantie und Bestandesgarantie, wobei letztere für das Individuum als Abwehrrecht gegen Massnahmen des Staates zentral ist. Gegenstand der Eigentumsgarantie sind sämtliche Vermögenswerte des Privatrechts und die wohl erworbenen Rechte des öffentlichen Rechts. Sie erstreckt sich nicht nur auf das Eigentum an beweglichen und unbeweglichen Sachen, sondern auch auf die beschränkten dinglichen Rechte, auf obligatorische Rechte, auf geistiges Eigentum, auf wohl erworbene Rechte und auf den Besitz. Geschützt ist dabei nicht nur das erworbene Eigentum, sondern auch der freie Eigentumserwerb (K. A. Vallender/P. Hettich, in: B. Ehrenzeller/B. Schindler/R. J. Schweizer/K. A. Vallender [Hrsg.], St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 3. Aufl., St. Gallen 2014, Art. 26 Rz. 30 15 mit weiteren Verweisen). Träger der von der Eigentumsgarantie geschützten Rechte sind namentlich natürliche Personen schweizerischer und ausländischer Staatsangehörigkeit (U. Häfelin/G. Müller/F. Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich 2010, Rz. 2040). Ein staatlicher Eingriff ist mit Verweis auf Art. 36 BV nur dann mit der Bestandesgarantie vereinbar, wenn sie kumulativ auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruht, durch ein ausreichendes öffentliches Interesse gedeckt ist, den Grundsatz der Verhältnismässigkeit wahrt und der Kerngehalt des Grundrechts nicht angetastet wird (U. Häfelin/W. Haller/H. Keller, a.a.O., Rz. 599).

Mit der vorliegenden Motion soll eine gesetzliche Grundlage im Sozialhilfegesetz geschaffen werden, wonach der Besitz und der Erwerb von Fahrzeugen während der Sozialhilfeabhängigkeit verboten sein soll. Unter dem Begriff „Fahrzeug“ muss aufgrund des zweiten Absatzes der vorgeschlagenen Bestimmung geschlossen werden, dass es sich einzig um Motorfahrzeuge, respektive Autos handelt. Dies tangiert unmittelbar alle von der Sozialhilfe unterstützten Personen in ihrem Eigentum oder Besitz von Motorfahrzeugen, indem sie gezwungen sind, das Eigentum oder den Besitz aufzugeben, respektive zu veräussern oder es ihnen verboten ist, ein Motorfahrzeug zu erwerben und somit in ihrer Dispositionsfreiheit beschränkt werden. Mit der Regelung im Sozi-

alihilfegesetz ist das Erfordernis der genügenden gesetzlichen Grundlage erfüllt. Die Beschränkung der Eigentumsgarantie muss ferner im öffentlichen Interesse sein. Dabei ist grundsätzlich jedes öffentliche Interesse geeignet, Einschränkungen der Eigentumsgarantie zu rechtfertigen, sofern das Ziel nicht rein fiskalischer Natur ist oder gegen andere Verfassungsnormen verstösst. Neben polizeilichen Massnahmen stehen Massnahmen im Interesse der Raumplanung, des Umweltschutzes, des Natur- und Heimatschutzes, der Sicherheitspolitik sowie sozialpolitische Anliegen im Vordergrund (J. P. Müller/M. Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., Bern 2008, S. 1023 f.). Das öffentliche Interesse an der in der Motion vorgelegten Regelung besteht wohl primär darin, den Missbrauch von Geldern aus der Sozialhilfe zu verhindern, respektive dass Sozialhilfegelder sparsam und zweckkonform verwendet werden. Weitere öffentliche Interessen sind denkbar. Ob indessen die Einschränkung der Eigentumsgarantie durch ein ausreichendes öffentliches Interesse gedeckt ist, kann offen bleiben. Eigentumsbeschränkungen müssen gemäss Art. 36 Abs. 3 BV ausserdem den Grundsatz der Verhältnismässigkeit wahren. Beschränkungen der Eigentumsgarantie sind nach der bundesgerichtlichen Praxis verhältnismässig, wenn sie zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet und erforderlich sind und das verfolgte Ziel in einem vernünftigen Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln steht (J. P. Müller/M. Schefer, a.a.O., S. 1025). Eine staatliche Massnahme ist geeignet, wenn damit der im öffentlichen Interesse verfolgte Zweck herbeigeführt werden kann. Die Erforderlichkeit eines Eingriffs ist gegeben, wenn keine die Betroffenen weniger belastende, die geschützten Vermögensrechte schonendere Massnahme zum Ziel führen würde (U. Häfelin/G. Müller/F. Uhlmann, a.a.O. Rz. 2063 f.). Ein generelles Verbot ist nicht verhältnismässig, wenn Missbräuche auch sonst verhindert werden können (Generelles Autoverbot: fachliche und rechtliche Aspekte, Fragen aus der Praxis zur Anwendung der SKOS-Richtlinien, in: ZeSo 8/1999 S. 122 Ziff. 2). Die bereits vorhandenen Normen (Ziff. 14 Unterstützungsrichtlinien des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt gültig ab 1. Januar 2015, SKOS-Richtlinien C.I) sehen vor, dass unterstützten Personen, die aus beruflichen oder gesundheitlichen Gründen zwingend auf die Benutzung eines Fahrzeugs angewiesen sind, die entsprechenden laufenden Unterhaltskosten als situationsbedingte Ausgaben von der Sozialhilfe übernommen werden. Erfüllt eine unterstützte Person diese Voraussetzung nicht und kommt dem Motorfahrzeug folglich kein Kompetenzcharakter zu, so ist zunächst zu prüfen, ob das besessene Auto einen Vermögenswert bildet, der aufgrund der Subsidiarität der Sozialhilfe gegenüber der Verwertung des eigenen Vermögens (§ 8 Abs. 1 Sozialhilfegesetz) einer Unterstützung im Wege steht. Wenn der Wert des Autos den Betrag von 4'000 Franken für Einzelpersonen übersteigt, ist dies der Fall. Es muss das Auto zunächst verwertet und der über dem Notgroschen liegende Erlös für den eigenen Existenzbedarf verwertet werden, bevor ein Anspruch auf Unterstützung durch die Sozialhilfe bestehen kann. Wenn der Verkehrswert des Motorfahrzeugs etwa aufgrund seines Alters unter diesem Freibetrag liegt, so hat die unterstützte Person der Sozialhilfe im Einzelnen nachzuweisen, wie sie dieses ohne die Eingehung von Schulden und die Vernachlässigung ihrer Grundbedürfnisse und ohne Zuwendungen Dritter finanziert. Gestützt auf § 14 Abs. 1 Sozialhilfegesetz kann die Sozialhilfe von unterstützten Personen, die ein Auto besitzen, die Erteilung detaillierter Budgetberechnungen und die Edition entsprechender Belege verlangen. Es dürfen an die unterstützte Person diesbezüglich hohe Beweisanforderungen gestellt werden, da der Unterhalt eines Autos im Vergleich zu den Kosten des öffentlichen Verkehrs und des Betriebs eines Fahrrads oder Mofas regelmässig deutlich teurer ist und damit im Besitz eines Autos auch die Gefahr von Sozialhilfemissbrauch begründet liegt. Sie hat lückenlos und mit entsprechenden Belegen die Betriebskosten (Motorfahrzeugsteuern, Versicherung, Treibstoff gemäss Kilometerstandsbelegen, notwendige Serviceleistungen, Parkierkarte etc.) zu belegen. Darüber hinaus hat die unterstützte Person mittels Ausgabenbelegen unter Beweis zu stellen, welche zum Grundbedarf zählenden Ausgaben sie einzusparen in der Lage ist. Es liegt eine Zweckentfremdung der Mittel der Sozialhilfe vor, wenn es sich erweist, dass der Betrieb des Autos zu einer Verschuldung der unterstützten Person führt, weil andere Auslagen des täglichen Bedarfs nicht gedeckt werden. Es können in diesem Fall gestützt auf § 14 Abs. 5 Sozialhilfegesetz Weisungen für die richtige Verwendung der Beiträge erfolgen. Wenn eine unterstützte Person nicht plausibel belegen kann, wie sie die höheren Kosten des Betriebs eines Autos durch anderweitige Einschränkungen finanzieren kann, deutet dies auf die Finanzierung durch Drittmittel hin. In diesem Fall kann im Umfang dieser vermuteten Drittmittel die Unterstützung in der Folge gekürzt werden. Aufgrund dieser In-

terventionsmittel zur Gewährleistung einer zweckentsprechenden Verwendung der Unterstützung und zum Schutz vor einem Missbrauch der Sozialhilfe erweist sich ein allgemeines Verbot des Haltens eines Autos für von der Sozialhilfe unterstützte Personen als nicht geeignet und erforderlich und folglich als unverhältnismässig (VGE VD.2013.60 vom 6. August 2014 E 5.7.1 ff. mit weiteren Hinweisen). Der in der Motion vorgeschlagene Erlasstext stellt ferner die unwiderlegbare Vermutung auf, dass eine unterstützte Person, die ein Auto besitzt oder zu Eigentum erwirbt, obwohl sie darauf weder aus erwerblichen noch aus gesundheitlichen Gründen angewiesen ist, Sozialhilfeleistungen zweckwidrig verwendet. Dies kann in dieser Absolutheit nicht zutreffend sein, womit diese Bestimmung auch aus diesem Grund insoweit unverhältnismässig ist, als sie der unterstützten Person verunmöglicht, die aufgrund der mit dem Betrieb des Autos verbundenen Kosten im Regelfall zutreffende Vermutung zu widerlegen (VGE SO SOG 2011 Nr. 33 vom 4. Mai 2011 E. 6; VGE GR U 12 105 vom 21. Dezember 2012 E. 5). Folglich ist ein allgemeines Verbot des Besitzes und des Eigentums eines Autos für Personen, die von der Sozialhilfe unterstützt werden, nicht mit der Eigentumsgarantie gemäss Art. 26 Abs. 1 BV vereinbar.

Das Rechtsgleichheitsgebot, das in Art. 8 Abs. 1 BV geregelt ist, und das eng mit diesem verbundene Willkürverbot (Art. 9 BV) gelten auch gegenüber gesetzgeberischen Erlassen. Ein Erlass verstösst gegen das Willkürverbot, wenn er sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lässt oder sinn- und zwecklos ist. Ein Erlass verletzt das Gebot der Rechtsgleichheit, wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen. Die Rechtsgleichheit ist insbesondere verletzt, wenn Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird (U. Häfelin/G. Müller/F. Uhlmann, a.a.O. Rz. 497 ff. mit weiteren Hinweisen; U. Häfelin/W. Haller/H. Keller, a.a.O., Rz. 747 ff.). Die Pauschalisierung des Grundbedarfs erlaubt der unterstützten Person selbst zu entscheiden, wie sie den Beitrag verwenden will (Dispositionsfreiheit). Wenn eine unterstützte Person, welche im Besitz eines Motorfahrzeuges ist, einen Teil ihrer Pauschale für dessen Betrieb aufwendet und so vielleicht einen Teil der wirtschaftlichen Hilfe anders als gemäss den im Grundbedarf enthaltenen Einzelementen verbraucht, ist dies grundsätzlich zulässig. Wer ein Motorfahrzeug unterhält, gibt vermutlich mehr Geld aus, als im Unterstützungsbudget für Verkehrsauslagen einberechnet wurde, aber dies verhält sich dabei nicht anders als beispielsweise bei starken Rauchern (beim täglichen Konsum zweier Pakete Zigaretten entstehen monatliche Kosten von rund 500 Franken), Konsumenten alkoholischer Getränke, Halterinnen und Haltern von Haustieren, regelmässigen Gasthausbesucherinnen und Gasthausbesuchern oder Personen mit kostenverursachenden Hobbies, die für ihren Konsum oder ihre Beschäftigung ebenfalls entsprechendes Geld ausgeben. Unter Umständen können sich diese Kosten ohne weiteres auf dem Niveau der Auslagen für den Betrieb eines Motorfahrzeugs bewegen. Demzufolge ist es mit dem Rechtsgleichheitsgebot nicht vereinbar beziehungsweise es sind keine ernsthaften sachliche Gründe ersichtlich, ausschliesslich den Autobesitz oder das Eigentum am Auto herauszugreifen und diesen unterschiedlich zu behandeln als andere denkbare kostenverursachende Konstellationen, in denen Sozialhilfe nicht vollumfänglich für die Befriedigung elementarer Bedürfnisse verwendet wird und die eventuell noch weniger als Verkehrsauslagen im Grundbedarf überhaupt vorgesehen sind. Die Bestimmung behandelt Tatbestände vermuteter oder tatsächlicher Zweckentfremdung nicht gleich. Umgekehrt wird Ungleiches gleich behandelt, indem im Einzelfall unterschiedliche Betriebskosten gleich behandelt werden. Sozialhilfegelder werden im Unterstützungsbudget abgezogen unabhängig davon, ob die Kosten aus den Geldern der Sozialhilfe finanzierbar sind oder Sozialhilfegelder tatsächlich zweckentfremdet werden (VGE GR U 12 105 vom 21. Dezember 2012 E. 4b) und 6); VGE GR U 12 35 vom 4. September 2012 E. 4b); VGE SO SOG 2011 Nr. 33 vom 4. Mai 2011 E. 6). Der Motionstext trifft somit hinsichtlich einer entscheidungswesentlichen Tatsache eine rechtliche Unterscheidung für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist. Das Gebot der Gleichbehandlung ist verletzt. Darüber hinaus ist es willkürlich, bestimmte Kategorien der Mittelverwendung des nicht notwendigen Lebensunterhalts herauszugreifen und sie zum alleinigen ausschliesslichen Kriterium zu machen (VGE GR U 12 105 vom 21. Dezember 2012 E. 4a; VGE GR U 12 35 vom 4. September 2012 E. 4a).

Bei Zuwiderhandlung, also dann, wenn eine unterstützte Person ein Fahrzeug während der Sozialhilfeabhängigkeit besitzt oder zu Eigentum hat, sieht die Motion ferner eine Leistungskürzung um die Summe der errechneten Kosten des Autos vor. Gemäss diesem Wortlaut ist eine Leistungskürzung – zwar um die Summe der errechneten Kosten – aber ansonsten in unbeschränktem Umfang möglich. Dies tangiert je nach Höhe der Kürzung Art. 12 BV. Demgemäss hat derjenige, der in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind. Als Garantie eines menschenwürdigen Daseins ist das Grundrecht auf Existenzsicherung unantastbar, womit Schutzbereich und Kerngehalt zusammenfallen (VGE GR U 12 105 vom 21. Dezember 2012 E. 2). Danach sind sozialhilferechtliche Sanktionen, die in den Schutzbereich von Art. 12 BV eingreifen, unzulässig (L. Müller, in: B. Ehrenzeller/B. Schindler/R. J. Schweizer/K. A. Vallender [Hrsg.], St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 3. Aufl., St. Gallen 2014, Art. 12 Rz. 38).

Die Motion ist aufgrund der vorstehenden Erwägungen als rechtlich unzulässig anzusehen.

2. Zum Inhalt der Motion

In letzter Zeit sind in verschiedenen Kantonen Autobenutzungsverbote in der Sozialhilfe auf ein breites Echo gestossen. Wie in Kap. 1 dargestellt führte dies zu einer Reihe gerichtlicher Entscheide.

In den kantonalen Unterstützungsrichtlinien der Sozialhilfe wurde ab 2012 die Regelung aufgenommen, wonach der Grundbedarf keine Ausgaben im Zusammenhang mit Eigentum oder Besitz eines Autos abdeckt. Besitzt eine unterstützte Person ein Auto, kann sie angewiesen werden, das Nummernschild abzugeben. Ausgenommen sind Personen, die aus gesundheitlichen oder beruflichen Gründen zwingend auf die Benutzung eines Autos angewiesen sind. In seinem sorgfältig begründeten Urteil vom 6. August 2014 hiess das Appellationsgericht die Beschwerde eines Sozialhilfebezügers gut, unter anderem mit der Begründung des legitimen Mobilitätsbedürfnisses, der Dispositionsfreiheit und dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit (VD.2013.60, E. 5.4.3 und E. 5.7.4).

Die aktuellen Entwicklungen in Rechtsprechung und Lehre sowie die Erfahrungen in der praktischen Handhabung haben auch für die Sozialhilfe in Basel-Stadt zu einem Umdenken geführt. Ein generelles Autobenutzungsverbot ist nicht der richtige Weg, um bestimmten, an sich durchaus legitimen öffentlichen Interessen zum Durchbruch zu verhelfen. Die bisherige Bestimmung der Unterstützungsrichtlinien wurde daher ab 2015 aufgehoben. Ebenfalls wird die vorliegende Motion, welche eine Verankerung des Autobenutzungsverbots auf Gesetzesstufe verlangt, vom Regierungsrat als wenig taugliches Instrument beurteilt.

2.1 Missbrauchsdebatte

Einen nicht unbedeutenden Beitrag zur Einführung entsprechender Verbote dürfte die in den letzten Jahren in der Öffentlichkeit geführte Diskussion geleistet haben, die sich vornehmlich um die Frage drehte, wie ein missbräuchlicher Bezug von Sozialhilfeleistungen zu verhindern sei. Es sei in diesem Zusammenhang etwa an den 1. Mai 2007 in Zürich erinnert, an welchem Chaoten einen BMW anzündeten, dessen Besitzerin sich als Sozialhilfebezügerin erwies.

Es ist unbestritten, dass stossende Einzelfälle (auch) im Sozialhilfesystem vorkommen. Allerdings ist der effektive „Sozialhilfemissbrauch“ zahlenmässig marginal, und ist dieser grundrechtskonform, insbesondere gezielt und mit verhältnismässigen Mitteln, zu bekämpfen. Die Erfahrungen im Kanton Basel-Stadt haben gezeigt, dass generelle Autobenutzungsverbote zur gezielten Missbrauchsbekämpfung weder geeignet noch erforderlich, das heisst auch nicht effizient sind. Autos

stellen in der Sozialhilfe vielmehr ein Randproblem dar, das im Rahmen einer Einzelfallprüfung zu lösen ist:

Autos, deren Wert über dem geltenden Vermögensfreibetrag von 4'000 Franken liegt, werden ohnehin in die Bedürftigkeitsbemessung als Vermögen einbezogen und müssen gemäss § 8 Sozialhilfegesetz verwertet werden. Falls der Wert des Autos unter der Grenze des Vermögensfreibetrags liegt und jemand ein Auto während des Sozialhilfebezugs hält, ist – wie auch vom Appellationsgericht in seinem Urteil vom 6. August 2014 ausgeführt – eine differenzierte Prüfung der Bedürftigkeit vorzunehmen. Das Ergebnis dieser Prüfung kann bis zu einer kompletten Einstellung der Unterstützungsleistungen führen. Gleichzeitig ist aber festzuhalten: Auch wenn Autobetriebskosten in Relation zum Grundbedarf für den Lebensunterhalt (Grundbedarf) relativ hoch sind, ist es im Einzelfall möglich, dass die Unkosten eines Autos durch die Grundbedarfspauschale ohne zusätzliche Verschuldung getragen werden können (AppGer BS, a.a.O., E. 5.4.3).

2.2 Keine Kostenersparnis

Damit ist zugleich signalisiert, dass ein generelles Autobenutzungsverbot nicht zu einer allfällig erhofften Kostenersparnis führt. Da die allermeisten Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler überhaupt kein Auto besitzen, handelt es sich im Gegenteil um eine ineffektive Überreglementierung, die einen erheblichen Verwaltungsaufwand generiert.

2.3 Keine generell zweckwidrige Verwendung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt

Hinter der Idee eines generellen Autobenutzungsverbots steht vor allem auch der Gedanke, dass Sozialhilfeleistungen, und dabei vor allem der Grundbedarf, nur für den „eigentlichen“ Lebensunterhalt (Nahrungsmittel, Bekleidung usw.) erbracht und verwendet werden. Die Krux liegt in der Definition dessen, was in der Schweiz zum notwendigen Lebensunterhalt, das heisst zum sozialhilferechtlichen Existenzminimum gehört bzw. gehören sollte.

Es ist unstrittig, dass das Existenzminimum auch die angemessene Abdeckung des grundlegenden menschlichen Bedürfnisses nach Mobilität umfasst (AppGer BS, a.a.O., E. 5.4.3). Mit der Ausklammerung des Autos vom Grundbedarf für den Lebensunterhalt wird zunächst verkannt, dass in der Schweiz der Besitz eines (günstigen) Autos längst zum Normalfall geworden ist. Ein Auto an sich stellt kein Luxusgut mehr dar. Dies gilt selbst bei den für die Bemessung des Grundbedarfs massgebenden einkommensschwächsten 10 Prozent der Schweizer Haushaltungen, denen es unter den gleichen Bedingungen wie den von der Sozialhilfe unterstützten Personen möglich ist, „ihre Mittel so zu allozieren, dass ihnen der Unterhalt eines besonders kostengünstigen Fahrzeugs möglich bleibt“ (AppGer BS, a.a.O., E. 5.7). Mit anderen Worten können sich bei sparsamer und wirtschaftlicher Lebensgestaltung auch Personen, die in bescheidenen finanziellen Verhältnissen leben, ein Auto leisten. Schon deshalb erscheint es nicht sachgerecht, den Besitz eines (wertmässig innerhalb des Vermögensfreibetrags liegenden) Autos für die Personengruppe der unterstützten Armutsbetroffenen in Abrede stellen zu wollen. Massgebend sind jeweils die konkreten Umstände des Einzelfalles.

Des Weiteren handelt es sich beim Grundbedarf um eine abstrakte Berechnungsgrösse. Die unterstützten Personen können ihr Verbrauchsverhalten grundsätzlich individuell steuern und einen internen Ausgleich zwischen den verschiedenen Bedarfspositionen vornehmen. Diese sozialhilferechtliche Dispositionsfreiheit ergibt sich bereits daraus, dass der Grundbedarf pauschaliert ist (zur Dispositionsfreiheit etwa Felix Wolffers, Grundriss des Sozialhilferechts. Eine Einführung in die Fürsorgegesetzgebung von Bund und Kantonen, Bern 1993, S. 141, 150; aus der neueren Literatur Guido Wizen, Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit: Ein Handbuch, Zürich/St. Gallen 2014, S. 252 f., 292 ff. und öfter).

Es ist deshalb nochmals zu betonen, dass es im Allgemeinen nicht zu beanstanden ist, wenn eine unterstützte Person Ausgabepositionen für Zwecke einsetzt (z.B. Autokosten, Haltung von Haustieren usw.), die „grundsätzlich für andere Zwecke in die Pauschale eingerechnet worden sind“ (AppGer BS, a.a.O., E. 5.4.3). Von einer zweckwidrigen Verwendung des Grundbedarfs kann deshalb erst dann gesprochen werden, wenn durch die anfallenden Betriebskosten die elementaren Bedürfnisse der unterstützten Person bzw. der mit ihr zusammenlebenden Familie unangemessen vernachlässigt werden (AppGer BS, ebenda; Wolffers, a.a.O., S. 141; Wizent, a.a.O., S. 293).

Der in der Motion gewählte Ansatz, Ausnahmen aus beruflichen oder gesundheitlichen Gründen zuzulassen, zielt dementsprechend an der eigentlichen Problematik der Dispositionsfreiheit vorbei. Ebenso der Hinweis darauf, dass die SKOS-Richtlinien bei den Verkehrsauslagen auf den öffentlichen Nahverkehr sowie den Unterhalt von Velo und Mofa verweisen. Der Einsatz von pauschalierten Mitteln für die Betriebskosten eines Autos stellt eben nicht per se einfach eine zweckwidrige Verwendung des Grundbedarfs dar. Auch hier ist ein gezieltes und konsequentes Vorgehen im Einzelfall einem pauschalen Verbot vorzuziehen, wenn sich herausstellt, dass eine unterstützte Person den Grundbedarf tatsächlich zweckwidrig verwendet (Vernachlässigung elementarer Bedürfnisse).

2.4 Zusammenfassendes Fazit

Die Ausführungen zeigen, dass, abgesehen von der eingangs dargelegten rein grundrechtlichen Optik, ein generelles Autobenutzungsverbot sachlich nicht haltbar ist. Zur Verfolgung der dahinterliegenden öffentlichen Interessen taugt es nicht. Es trägt nicht zur Kostenersparnis bei, sondern generiert einen unangemessen hohen administrativen Aufwand. Nicht zuletzt haben in einem liberalen Sozialstaat eben auch Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler das grundsätzliche Recht frei zu entscheiden, wofür sie die Grundbedarfspauschale einsetzen. Aus alledem folgt, dass zur Verhinderung von Missbrauch und für einen zweckkonformen Einsatz der Mittel ein gezieltes und konsequentes Vorgehen im Einzelfall einem pauschalen Verbot klar vorzuziehen ist.

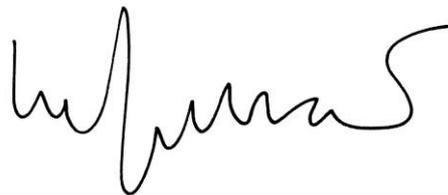
3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Alexander Gröflin betreffend „gesetzliche Grundlage im Sozialhilfegesetz zur Benützung von Fahrzeugen“ dem Regierungsrat nicht zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Marco Greiner
Vizestaatschreiber