



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

11.5115.02

WSU / P115115
Basel, 6. Juli 2011

Regierungsratsbeschluss
vom 5. Juli 2011

Schriftliche Anfrage Jürg Meyer betreffend Vermutung von anrechenbaren Einnahmen bei erheblicher Belastung des Grundbedarfs der Sozialhilfe durch zu hohe Mietzinse oder Krankenkassenprämien

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage Jürg Meyer dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

„Für die Vergütung der Netto-Mietzinse bestehen in der Sozialhilfe festgelegte Grenzwerte. Soweit die Mietzinse diese Grenzwerte überschreiten, müssen sie nach Ablauf des nächstmöglichen Kündigungstermins aus dem knapp bemessenen Grundbedarf für den allgemeinen Lebensunterhalt gedeckt werden. Gleiches gilt für die Krankenversicherungsprämien, soweit sie 90 Prozent der kantonalen Durchschnittsprämien überschreiten.

Belasten aber Sozialhilfebeziehende damit in erheblichem Umfang den Grundbedarf, so lösen sie damit die Vermutung aus, dass sie noch über weitere Einkommen verfügen, die zur Anrechnung gebracht werden müssen. Gestützt auf diese Vermutung wird die Sozialhilfe entsprechend gekürzt. Allfälligen Beschwerden kann dann die aufschiebende Wirkung entzogen werden. In einigen Fällen können die Anhörungen der Betroffenen aufzeigen, dass besser situierte Angehörige und nahe Verwandte mit persönlichen Unterstützungsleistungen einspringen, unter anderem, um die Kündigung der Wohnung zu verhindern. Auch dies gilt als Einkommen, das zur Berechnung der Sozialhilfe zur Anrechnung gebracht werden muss. Dies alles hat zur Folge, dass überschüssende Mietzinse und Krankenkassenprämien nur soweit aus dem Grundbetrag des allgemeinen Lebensbedarfs abgedeckt werden können, als Integrationszulagen und Freibeträge von Erwerbseinkommen bestehen. Zusätzlich gelten als Toleranzspielraum 15 Prozent des Lebensunterhalts, bei einer alleinstehenden Person mit einem Grundbetrag von CHF 977 somit CHF 147.

Vor allem Familien mit langjährigen Mietverhältnissen fällt es schwer, die Wohnung in der vertrauten Umgebung zu kündigen. Denn sie verlieren damit wichtige Beziehungsnetze. Menschen in prekären Lebensverhältnissen haben zudem gesteigerte Schwierigkeiten, eine preisgünstige Wohnung zu finden, dies besonders, wenn sie Einträge im Betreibungsregister haben. Oft sind die bisher bewohnten Wohnungen, obwohl etwas oberhalb der Grenzwerte, relativ preisgünstig, und es bestehen Schwierigkeiten, günstigere Angebote zu bekommen. Gestützt auf diese Realitäten stelle ich folgende Fragen:

1. Sollten die allgemeinen Mietzinsgrenzwerte nicht doch etwas angehoben werden, damit weniger

Menschen wegen des Sozialhilfebezugs ihre Wohnungen wechseln müssen?

2. Gemäss Ziffer 10.5.2 der Unterstützungsrichtlinien können bis zum nächstmöglichen Kündigungstermin die effektiv anfallenden Wohnkosten übernommen werden. Sollten nicht in Analogie zum heute geltenden Mietrecht zusätzlich angemessene Erstreckungsfristen berücksichtigt werden, wenn im Hinblick auf die bestehende Wohnungsnot die Wohnungssuche innerhalb der knappen Kündigungsfrist von 3 Monaten als Härte erscheint?

3. Sollten nicht für freiwillige Solidaritätsleistungen von Angehörigen, Verwandten und sonstwie nahestehenden Personen angemessene Freibeträge bestehen, damit nicht bereits jede zwischenmenschliche Hilfe zur entsprechenden Kürzung der Sozialhilfe führt?

4. Ist es wirklich rechtsstaatlich verantwortbar, dass Kürzungen von Sozialhilfeleistungen auf blosser Vermutungen von zusätzlichem Einkommen abgestützt werden? Ist es verantwortbar, Beschwerden gegen Entscheide, die auf Vermutungen abgestützt sind, die aufschiebende Wirkung zu entziehen? Müsste nicht eher ein beschleunigtes Entscheidungsverfahren anvisiert werden?

5. Ist es möglich, mit dem Konkordat der Krankenkassen eine Vereinbarung zu treffen, nach welcher Zusatzversicherungen während der Sozialhilfebedürftigkeit sistiert werden und nach Wiedererlangung der finanziellen Selbständigkeit weitergeführt werden können?

6. Wären mit einer einheitlichen öffentlichen Krankenkasse, wie sie jetzt mit einer Initiative der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz gefordert wird, wenigstens im Hinblick auf die Krankenkassenprämien die Probleme der Belastung des Grundbedarfs teilweise beseitigt, da es dann keine unterschiedlichen Grundprämien mehr gibt?

Jürg Meyer“

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

Frage 1: Sollten die allgemeinen Mietzinsgrenzwerte nicht doch etwas angehoben werden, damit weniger Menschen wegen des Sozialhilfebezugs ihre Wohnungen wechseln müssen?

Die SKOS-Richtlinien enthalten keine Mietzinsgrenzwerte, empfehlen aber in Kapitel B.3-2 angesichts des regional unterschiedlichen Mietzinsniveaus regional oder kommunal ausgerichtete Obergrenzwerte für die Wohnkosten für Haushalte verschiedener Grösse festzulegen. Dem entsprechen die in Ziffer 10.5.1 der aktuellen Unterstützungsrichtlinien (URL) festgelegten Kostengrenzen.

Das für den Erlass der URL zuständige Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt (WSU) hat die Grenzwerte für 1- und 2-Personenhaushalte per 1. Juli 2009 bereits von CHF 600 bzw. CHF 900 auf CHF 650 bzw. CHF 950 angehoben. Gleichzeitig ist auch Alleinerziehenden der Anspruch auf einen höheren Mietgrenzwert ab dem 3. Geburtstag des Kindes eingeräumt worden (vorher: ab Primarschuleintritt). Die Grenzwerte für 3- und Mehrpersonenhaushalte wurden beibehalten, weil sich aufgrund der im Jahr 2008 vorliegenden Zahlen für diese Haushalte keine Entwicklung feststellen liess, die eine Anpassung erforderlich gemacht hätte. In den nächsten Monaten wird die aktuelle Entwicklung der (Leer-) Wohnungsbestände und Mietkosten untersucht werden, um einen allfälligen Handlungsbedarf ableiten zu können.

Unabhängig von einer allgemeinen Anhebung der Grenzwerte kann in Härtefällen durch die Einzelfallkommission EFKOS der Sozialhilfe ein höherer Mietzins gewährt werden, wenn dies im Einzelfall begründet ist.

Frage 2: Gemäss Ziffer 10.5.2 der Unterstützungsrichtlinien können bis zum nächstmöglichen Kündigungstermin die effektiv anfallenden Wohnkosten übernommen werden. Sollten nicht in Analogie zum heute geltenden Mietrecht zusätzlich angemessene Erstreckungsfristen berücksichtigt werden, wenn im Hinblick auf die bestehende Wohnungsnot die Wohnungssuche innerhalb der knappen Kündigungsfrist von 3 Monaten als Härte erscheint?

In Härtefällen kann durch die Einzelfallkommission EFKOS der Sozialhilfe eine längere Übergangsfrist gewährt werden, wenn das im Einzelfall begründet ist. Die generelle Erstreckung der Fristen ist aber nicht angezeigt, da die Erfahrung zeigt, dass im Normalfall innerhalb dieser Frist eine neue Wohnung gefunden werden kann.

Frage 3: Sollten nicht für freiwillige Solidaritätsleistungen von Angehörigen, Verwandten und sonstwie nahestehenden Personen angemessene Freibeträge bestehen, damit nicht bereits jede zwischenmenschliche Hilfe zur entsprechenden Kürzung der Sozialhilfe führt?

Aufgabe der gesetzlichen Sozialhilfe ist in erster Linie, die materielle Sicherheit der bedürftigen Personen zu gewährleisten. Als bedürftig gilt, wer ausserstande ist, die Mittel für den Lebensbedarf hinreichend oder rechtzeitig zu beschaffen (§ 3 Sozialhilfegesetz von 29. Juni 2011 SHG, SG 890.100). Die Organe der Sozialhilfe sind bei ihrer Tätigkeit von Gesetzes wegen angehalten, vorrangig die zumutbare Selbsthilfe sowie die persönliche und wirtschaftliche Hilfe anderer Institutionen und Dritter zu berücksichtigen (§ 5 Abs. 1 SHG). Bei der Festlegung der wirtschaftlichen Hilfe sind Einkünfte einzubeziehen (§ 8 Abs. 1 SHG). Aufgrund des Subsidiaritätsprinzips besteht gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung namentlich kein Wahlrecht zwischen vorrangigen Hilfsquellen und der Sozialhilfe. Im Umfang von freiwilligen Solidaritätsleistungen von Angehörigen, Verwandten und sonstwie nahestehenden Personen sind unterstützte Personen nicht bedürftig, denn insofern könnten sie sich die Mittel für den Lebensbedarf ja besorgen.

Mit der Gewährung von Freibeträgen für freiwillige Leistungen würden Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger, die auf Unterstützung aus ihrem persönlichen Umfeld zurückgreifen können, gegenüber solchen bevorzugt, die dies nicht können. Denn erstere könnten die (gleich hohen) Leistungen der Sozialhilfe für Ausgaben einsetzen, die über die Sicherung des Grundbedarfs hinausgehen, während letztere diesen Spielraum nicht haben. Die grundsätzliche Anrechnung von freiwilligen Zuwendungen aus dem persönlichen Umfeld soll diese Gleichstellung von Sozialhilfebezügerinnen und -bezügern gewährleisten. Von den freiwilligen Zuwendungen abzugrenzen ist die Verwandtenunterstützung gemäss Art. 328 f. ZGB): Sind die Vorgaben für eine Verwandtenunterstützung gegeben, hat bedürftige Person einen Rechtsanspruch darauf, welcher im Fall von staatlicher Unterstützung von der Sozialhilfe geltend gemacht wird.

Frage 4: Ist es wirklich rechtsstaatlich verantwortbar, dass Kürzungen von Sozialhilfeleistungen auf blosse Vermutungen von zusätzlichen Einkommen abgestützt werden? Ist es verantwortbar, Beschwerden gegen Entscheide, die auf Vermutungen abgestützt sind, die auf-

schiebende Wirkung zu entziehen? Müsste nicht eher ein beschleunigtes Entscheidungsverfahren anvisiert werden?

Dass eine Sozialhilfebehörde unter Berücksichtigung des individuellen Kontextes auf Dritteinnahmen schliesst, wenn ein Sozialhilfebezüger Ausgaben zu bewältigen vermag, welche durch Unterstützungsbeiträge nicht gedeckt sind, wurde vom Bundesgericht in seiner bisherigen Rechtsprechung geschützt (Entscheid des Bundesgerichts 2P.127/2000 vom 13. Oktober 2000; vgl. auch 2.P.16/2006 und 8C 85/2008). Mit Hinweis auf diese Rechtsprechung entschied auch das Basler Verwaltungsgericht, dass die Sozialhilfe grundsätzlich Dritteinnahmen vermuten kann, wenn eine sozialhilfebeziehende Person aufgrund ihrer hohen Ausgaben für die Wohnungsmiete zu wenig Geld für die täglichen Grundbedürfnisse übrig hat (z.B. Urteil des Verwaltungsgerichts vom 23. Juni 2010 i.S. R.B.; Urteil vom 10. März 2010 i.S. E.Z).

Im Zusammenhang mit der Anrechnung vermuteter Dritteinnahmen kommen die üblichen rechtsstaatlichen Verfahrensgrundsätze mit der entsprechenden Beweislastverteilung zur Anwendung. Im Verwaltungsverfahren gilt grundsätzlich die Untersuchungsmaxime, welche jedoch durch die Mitwirkungspflichten der Parteien relativiert wird. Die Mitwirkungspflicht gilt im Speziellen für Tatsachen, welche eine Partei besser kennt als die Behörden und welche diese ohne ihre Mitwirkung gar nicht oder nicht in einem vernünftigen Aufwand erheben können (vgl. Wolffers, Grundriss des Sozialhilferechts, 2. Auflage, Bern, 1999, S. 105 ff.). Gemäss ständiger Rechtsprechung handelt es sich bei Dritteinnahmen um Tatsachen, welche naturgemäss dem Herrschaftsbereich der Sozialhilfebeziehenden entstammen, weshalb der Mitwirkungspflicht besondere Bedeutung zukommen muss. Dies wurde in einem Urteil des Appellationsgerichtes des Kantons Basel-Stadt vom 10. Juni 2009 festgehalten. Bevor es zu einer Anrechnung vermuteter Dritteinnahmen kommt, wird die unterstützte Person regelmässig eingeladen, ihre Situation offen zu legen, und sie kann im Rahmen des rechtlichen Gehörs zur vorgesehenen Anrechnung auch Stellung nehmen.

Hat die Sozialhilfe in ihrer Verfügung über die Anrechnung von Dritteinnahmen einem allfälligen Rekurs die aufschiebende Wirkung im Voraus entzogen, kann eine rekurrierende Partei beim zuständigen WSU die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung beantragen. Die Frage wird aber vom WSU in jedem Fall auch von Amtes wegen besonders geprüft. Sind die Voraussetzungen für eine Wiederherstellung erfüllt, was im Einzelfall aufgrund der Akten zu ermitteln ist, wird die aufschiebende Wirkung in einem Zwischenentscheid wiederhergestellt. Im Unterscheide zu Rekursverfahren, in welchem es um die Einstellung von Unterstützungsleistungen oder um Wohnungsverfügungen geht, werden Rekurse bei vermuteten Dritteinnahmen vom WSU daher nicht beschleunigt behandelt. Hier wäre ein Entgegenkommen denkbar, wobei natürlich der Aspekt der Gleichbehandlung in einem Spannungsverhältnis zu solchen Sonderbehandlungen steht. Zu bedenken ist, dass die Bearbeitungsfristen für alle übrigen Fälle länger würden.

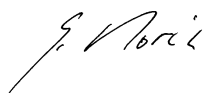
Frage 5: Ist es möglich, mit dem Konkordat der Krankenkassen eine Vereinbarung zu treffen, nach welcher Zusatzversicherungen während der Sozialhilfebedürftigkeit sistiert werden und nach Wiedererlangung der finanziellen Selbständigkeit weitergeführt werden können?

In Einzelfällen wird die Frage der Sistierung von Zusatzversicherungen bereits heute von Klientinnen und Klienten mit den Krankenkassen ausgehandelt. Die Sozialhilfe weist ihre Klientinnen und Klienten im konkreten Fall auf diese Möglichkeit hin. Es gilt aber auch zu bedenken, dass es im Einzelfall durchaus angebracht sein kann, bestimmte bereits bestehende Zusatzversicherungen (z.B. Zahnarztkosten für Kinder) auch bei Sozialhilfebezug weiterzuführen. Eine generelle Vereinbarung mit dem Konkordat der Krankenkassen (santésuisse) ist aus verschiedenen Gründen nicht als realistisch zu betrachten: Einerseits vertritt santésuisse die Krankenversicherer lediglich in Fragen der Grundversicherung. Andererseits müsste jeder Versicherer einzeln einer solchen Vereinbarung zustimmen. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass kein Versicherer ein Interesse zeigt, für Sozialhilfebeziehende besonders attraktiv zu sein. Die Versicherer würden im Übrigen ein (generelles) Sistierungsrecht für Sozialhilfebeziehende als Aushöhlung des Versicherungsprinzips betrachten. Sie würden einer solchen Vereinbarung – wenn überhaupt – nicht ohne Zusicherung staatlicher Kompensationszahlungen zustimmen.

Frage 6: Wären mit einer einheitlichen öffentlichen Krankenkasse, wie sie jetzt mit einer Initiative der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz gefordert wird, wenigstens im Hinblick auf die Krankenkassenprämien die Probleme der Belastung des Grundbedarfs teilweise beseitigt, da es dann keine unterschiedlichen Grundprämien mehr gibt?

Wenn alle Krankenkassen in Bezug auf die Grundversicherung dieselben Prämien hätten oder wenn es für die Grundversicherung eine einheitliche öffentliche Krankenkasse mit einer einheitlichen Prämie geben würde, wäre die Belastung des Grundbedarfs mit Prämien für die Grundversicherung tatsächlich beseitigt.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin