



Stadt
Luzern

Stadtrat

Wurde anlässlich
Ratssitzung vom
27. Oktober 2016
beantwortet.

Antwort

auf die

Interpellation 319

Max Bühler, Theres Vinatzer und Judith Dörflinger
Muff namens der SP/JUSO-Fraktion
vom 25. Februar 2016
(StB 446 vom 13. Juli 2016)

Armut in Luzern

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

Mangels einer einheitlichen Definition existiert eine Vielzahl statistischer Ansätze zur Messung der Armut. Dabei wird unterschieden zwischen Armutsquote (vor und nach Transfer), finanzieller Armut (nach absolutem oder relativem Ansatz) und der Quote der materiellen Entbehrung.

Die **Armutsquote** weist den Anteil an Personen in Privathaushalten an der gesamten in Privathaushalten lebenden Bevölkerung aus, die ein frei verfügbares Äquivalenzeinkommen (inkl. Vermögensverzehr nach der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS) haben, das unter der Armutsgrenze liegt. Die **Armutsquote vor Transfer** weist den Anteil an definitionsgemäss armen Personen in Privathaushalten aus, ohne die Ausschüttung bedarfsabhängiger Sozialleistungen mit einzubeziehen. Die **Armutsquote nach Transfer** weist den Anteil an definitionsgemäss armen Personen in Privathaushalten aus, deren Äquivalenzeinkommen auch nach Ausschüttung bedarfsabhängiger Sozialleistungen unter der Armutsgrenze liegt. Das Bundesamt für Statistik macht die Berechnungen ohne Vermögensverzehr.

LUSTAT Statistik Luzern und das Bundesamt für Statistik definieren die **finanzielle Armut** nach zwei geläufigen Ansätzen, dem absoluten und dem relativen Ansatz:

Nach dem **absoluten Ansatz** wird Armut als Unterschreitung eines festgelegten Existenzminimums definiert. Ursprünglich wurde dabei von einem physischen Existenzminimum ausgegangen, das nur die überlebensnotwendige Versorgung mit Nahrung, Kleidung, Obdach usw. umfasst. In reichen Industrieländern ist das physische Überleben jedoch in der Regel gesichert. Daher beruht das verwendete Konzept absoluter Armut auf einer bedarfsorientierten Festlegung einer Armutsschwelle ausgehend von einem sozialen Existenzminimum, das nicht nur das physische Überleben sicherstellt, sondern auch eine minimale gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen soll. In der Schweiz leitet sich das soziale Existenzminimum von den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) ab. Es setzt sich zusammen aus dem Grundbedarf für den Lebensunterhalt, den individuellen Wohnkosten sowie monatlich Fr. 100.– pro Person ab 16 Jahren im Haushalt für weitere Auslagen. Im Jahr 2014 betrug die Armutsgrenze durchschnittlich Fr. 2'219.– pro Monat für eine Einzelperson und Fr. 4'031.– pro Monat für einen Haushalt mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern (Angaben: Bundesamt für Statistik).

Beim **relativen Ansatz** gelten Personen als armutsgefährdet in Haushalten mit einem Einkommen (ohne Vermögen), das deutlich unter dem üblichen Einkommensniveau in dem betreffenden Land liegt. Armut wird somit als eine Form der Ungleichheit betrachtet: Ob eine Person als armutsgefährdet gilt, hängt also nicht allein von ihrer eigenen wirtschaftlichen Situation ab (bzw. derjenigen ihres Haushalts), sondern auch vom landesspezifischen Wohlstandsniveau. Da dieser Indikator unabhängig von länderspezifischen Faktoren wie z. B. der Sozialgesetzgebung überall gleich berechnet werden kann, eignet er sich für internationale Vergleiche. Die Armutsgefährdungsschwelle wird von der Europäischen Union bei 60 Prozent des verfügbaren Medianäquivalenzeinkommens angesetzt. Armutsgefährdet zu sein bedeutet demnach, ein deutlich tieferes Einkommen als die Gesamtbevölkerung zu haben und somit dem Risiko des sozialen Ausschlusses ausgesetzt zu sein. Gemäss aktuellen Erhebungen des Bundesamtes für Statistik (Jahr 2014) beträgt die Armutsgefährdungsgrenze für Einzelpersonen durchschnittlich Fr. 2'458.– pro Monat und für einen Haushalt mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern Fr. 5'163.– pro Monat.

Schliesslich gibt es noch die **Quote der materiellen Entbehrung**. Diese Quote ist ein finanziell bedingter Mangel in mindestens drei von neun europaweit koordinierten Kategorien: in der Lage sein, innerhalb eines Monats unerwartete Ausgaben in der Höhe von Fr. 2'500.– zu tätigen; in der Lage sein, eine Woche Ferien pro Jahr weg von zu Hause zu finanzieren; keine Zahlungsrückstände zu haben; in der Lage sein, jeden zweiten Tag eine fleisch- oder fischhaltige Mahlzeit (oder vegetarische Entsprechung) einzunehmen; in der Lage sein, die Wohnung ausreichend zu heizen; Zugang zu einer Waschmaschine zu haben; im Besitz eines Farbfernsehers, eines Telefons und eines Autos zu sein.

Die Informationen und die Zahlen in der vorliegenden Antwort auf die Interpellation beziehen sich auf die Publikationen des Bundesamtes für Statistik „Ergebnisse 2007 bis 2014, Armut und materielle Entbehrung“ und „Armut in der Schweiz: Konzepte, Resultate und Methoden“ sowie auf die Publikation „Wohlstand und Armut im Kanton Luzern“ aus dem Jahre 2011 von LUSTAT und den „Sozialbericht des Kantons Luzern 2013: Die soziale Lage der Luzerner Bevölkerung“, ebenfalls LUSTAT.

Zu 1.:

Wie viele Personen in der Stadt Luzern leben in absoluter und wie viele Personen in relativer Armut?

	Stadt Luzern	Kanton Luzern	Schweiz
Absoluter Ansatz Armutsquote vor Transfer von staatli- cher Unterstützung	–	7 % oder rund 26'300 Personen (Jahr 2011)	–
Absoluter Ansatz Armutsquote nach Transfer von staatli- cher Unterstützung	6,2 % (Jahr 2011)	3,7 % (Jahr 2011)	6,6 % oder rund 530'000 Personen (Jahr 2014)
Relativer Ansatz	9,9 % (Jahr 2011)	7,5 % (Jahr 2011)	13,5 % oder rund 1'085'000 Personen (Jahr 2014)
Materielle Entbehrung	–	–	4,6 % oder rund 370'000 Personen (Jahr 2014)

Für den Kanton Luzern und die Stadt Luzern liegen für das Jahr 2014 noch keine Daten vor.

Zu 2.:

Wie ist die Verteilung in Bezug auf die Zuordnung zu folgenden Personengruppen:

- Alleinstehende im erwerbsfähigen Alter
- Familien
- Kinder bis 16 Jahre
- Jugendliche von 16 bis 25 Jahren
- Rentnerinnen und Rentner

Es liegen keine Daten vor, um die Frage 2 zu beantworten. Gemäss LUSTAT Statistik Luzern wird aktuell abgeklärt, ob für den Kanton weiterführende Auswertungen zum Thema Armut vorgenommen werden sollen. Ob diese Abklärungen auch für die Stadt Luzern gemacht werden können, ist noch offen. Die Antwort auf Frage 3 gibt Hinweise auch für die Frage 2.

Zu 3.:

Welche Personengruppen sind besonders armutsgefährdet?

Gemäss Bundesamt für Statistik sind folgende Personengruppen besonders von Armut betroffen (Daten 2014, absolute Betrachtungsweise):

- Als zentral erweist sich die höchste abgeschlossene Ausbildung. Personen ohne nachobligatorische Schulbildung sind fast doppelt so häufig arm wie jene mit einem Abschluss auf Sekundarstufe II (12,6 Prozent gegenüber 6,8 Prozent).
- Frauen weisen mit 7,6 Prozent gegenüber den Männern (5,7 Prozent) eine höhere Armutsquote auf. Dies liegt u. a. daran, dass Frauen häufiger alleinerziehend sind als Männer.
- Personen ab 65 Jahren weisen ebenfalls eine überdurchschnittlich hohe Armutsquote auf (13,6 Prozent). Dabei gilt es allerdings zu beachten, dass allfälliges Vermögen nicht in die Betrachtung eingeflossen ist.
- Nach dem Kriterium Haushaltsform sind Personen in Einelternefamilien mit 14,1 Prozent besonders häufig von Armut betroffen.
- Auch allein lebende Personen sind häufiger arm als die Gesamtbevölkerung. Bei Einzelpersonen unter 65 Jahren liegt die Armutsquote bei 11,2 Prozent und bei Einzelpersonen ab 65 Jahren bei 22,7 Prozent.

Zu 4.:

Einer im Januar 2016 von der SKOS und der Fachhochschule Nordwestschweiz veröffentlichten Studie zufolge weisen fast 84 Prozent der von Armutsproblemen betroffenen Haushalte in der Schweiz eine nicht angemessene Wohnversorgung auf. Vor allem wegen der hohen Mietkosten finden viele von Armut betroffene Menschen keine adäquate Wohnung. Wie sieht diesbezüglich die Lage in der Stadt Luzern aus?

Gemäss der erwähnten Studie „Wohnversorgung in der Schweiz“ sind in der Schweiz 83,5 Prozent der Haushalte armutsbetroffener Menschen ungenügend wohnversorgt. Für die Beurteilung einer angemessenen Wohnversorgung wurden in der Studie die folgenden fünf Dimensionen berücksichtigt: die Wohnkosten, die Wohnungsgrösse, die Wohnungsqualität, die Wohnlage und die Wohnsicherheit. Hauptproblem der ungenügenden Wohnversorgung ist gemäss Studie die zu hohe Wohnkostenbelastung. 82 Prozent der Haushalte armutsbetroffener Menschen wohnen in einer für ihr Einkommen zu teuren Wohnung.

Gestützt auf die Beobachtungen der Sozialen Dienste ist davon auszugehen, dass es auch in der Stadt Luzern Personen gibt, die nicht von einer angemessenen Wohnversorgung profitieren können. Statistische Auswertungen zur Wohnversorgung in der Stadt Luzern liegen indes keine vor.

Im „Sozialbericht des Kantons Luzern 2013: Die soziale Lage der Luzerner Bevölkerung“ finden sich Hinweise zum Thema Wohnversorgung (Daten stammen aus dem Jahre 2010): Im Jahre 2010 betrug die monatliche Nettomiete in der Stadt Luzern Fr. 1'300.– bis Fr. 1'400.–.

Zu 5.:

Wie steht der Stadtrat dazu, dass der Kanton Luzern mit einer Kürzung der Sozialhilfe von 35 Prozent bei nicht kooperativen Personen sogar über die Verschärfung der SKOS-Richtlinien von 30 Prozent hinausgeht?

In der durch die SKOS im Frühling 2015 durchgeführten Vernehmlassung bei den Mitgliedern zur Revision der SKOS-Richtlinien hat sich der Stadtrat für die Beibehaltung des heutigen Sanktionssystems ausgesprochen, jedoch eine Verschärfungsmöglichkeit der Sanktionen in wiederholten und schwerwiegenden Fällen bei nicht kooperativen Personen gewünscht. Bei der Frage nach der Höhe der Sanktionsmöglichkeiten hat der Stadtrat die Spanne 21–30 Prozent angegeben.

Bei den ersten Entwürfen der neuen Verordnung zum Sozialhilfegesetz war die Höhe der Sanktionsmöglichkeiten mit bis zu 30 Prozent des Grundbedarfs aufgeführt.

Der Stadtrat unterstützt die Umsetzung der geltenden gesetzlichen Grundlagen im Kanton Luzern. Die Mitarbeitenden der Sozialen Dienste gehen schon seit Jahren professionell mit den Kürzungsmöglichkeiten in der Sozialhilfe um. Es ist zu unterscheiden zwischen Kürzung der Sozialhilfe infolge Rückerstattung von zu viel bezogener Sozialhilfe oder zwischen Kürzung der Sozialhilfe infolge Nichterfüllung einer Weisung mit Auflage.

Wenn ein Klient / eine Klientin beispielsweise den 13. Monatslohn nicht deklariert hat und somit zu viel wirtschaftliche Sozialhilfe bezogen hat, wird in der weiteren Unterstützungsphase die Sozialhilfe während einer bestimmten Dauer und im Rahmen der gesetzlichen Rahmenbedingungen reduziert, bis die zu viel bezogene Sozialhilfe verrechnet ist.

Im Rahmen der Sozialhilfe können die Sozialen Dienste Auflagen mit Weisungen erteilen. Diese Auflagen mit Weisungen können sich auf die zweckmässige Verwendung der Leistungen beziehen, oder sie können dazu beitragen, die Lage der hilfsbedürftigen Menschen zu verbessern (aktive Suche einer Arbeit, Annehmen einer zumutbaren Arbeit oder Beschäftigung, Teilnahme an einem geeigneten Integrationsprogramm). Beispielsweise wird einem Klienten / einer Klientin die Auflage mit Weisung erteilt, in einem Monat eine bestimmte Anzahl Bewerbungen zu schreiben und sich bei der Fachstelle Arbeit der Sozialen Dienste anzumelden für die Beratung und die Begleitung im Thema Arbeitsintegration. Diese Auflage mit Weisung wird schriftlich erteilt. Wenn möglich, wird sie vorher dem Klienten / der Klientin auch mündlich erörtert. Die Auflage mit Weisung enthält auch den Hinweis auf die Kürzung der Sozialhilfe, sofern die Auflage mit Weisung nicht erfüllt wird. Muss die Sozialhilfe nach Ablauf der gesetzten Frist zur Erfüllung der Auflage mit Weisung tatsächlich gekürzt werden, wird dies dem Klienten / der Klientin schriftlich mit einem Rechtsmittel mitgeteilt.

Das neue Sozialhilfegesetz enthält im Vergleich zum alten Gesetz differenziertere Bestimmungen zum Thema Auflagen mit Weisungen und Kürzung der Sozialhilfe. Die Sozialen Dienste haben noch keine gefestigte Praxis im Umgang damit. Dazu gehört auch die Möglichkeit der Kürzung der Sozialhilfe von 35 Prozent. Die Sozialen Dienste erarbeiten aktuell einen Praxisleitfaden, in dem die Themen Auflagen mit Weisungen und Kürzung der Sozialhilfe aufgrund der neuen gesetzlichen Bestimmungen differenziert und praxistauglich dargestellt werden.

Zu 6.:

Wo sieht der Stadtrat die Herausforderungen im Bereich Armut und wo ortet er Handlungsbedarf?

Der Stadtrat sieht die Herausforderungen einerseits darin, die unten aufgeführten Angebote auch in Zukunft erhalten zu können und diese Angebote der breiten Öffentlichkeit immer wieder bekannt und zugänglich zu machen. Andererseits ist der Stadtrat bereit, dort, wo sich auf kommunaler Ebene sinnvolle und finanzierbare Möglichkeiten zur weiteren Bekämpfung von Armut auftun, solche zu prüfen und allenfalls zu realisieren.

Aus Sicht des Stadtrates leisten folgende Angebote und Dienstleistungen einen präventiven Beitrag bei der Armutsbekämpfung:

- Eigene Arbeitsintegrationsangebote FIT und ReFIT und Notfallprogramm für städtische Lernende, die nach der Lehre keine Stelle finden
- Frühe Förderung (B+A 37/2015: „Evaluation Frühe Förderung“)
- Ausgebaute schul- und familienergänzende Betreuungsangebote
- Spielgruppen
- Aktive Quartierarbeit
- Sozial Info REX, etablierte, niederschwellige Anlaufstelle für die Luzerner Bevölkerung für Anliegen aus dem Sozial- und Gesundheitsbereich (im Jahre 2015 haben rund 3'500 Personen dieses Angebot nachgefragt)
- Leistungsverträge mit verschiedenen Anbietern von sozialen Dienstleistungen (diese Leistungsverträge gewährleisten, dass spezialisierte Beratungen, z. B. Schuldenberatungen oder Beratung von Personen mit Migrationshintergrund, durch versierte Fachstellen erbracht werden)
- Städtische Wohnraumpolitik II (B+A 12/2013)
- Dienstleistung Wohncoaching der Sozialen Dienste
- Städtischer Stipendienfonds

Auf nationaler Ebene sind verschiedene Akteure aktiv in der Bekämpfung der Armut. Bis 2018 läuft das nationale Programm gegen Armut. Dieses Programm wird u. a. vom Schweizerischen Städteverband (inkl. der Sektion Städteinitiative Sozialpolitik) mitgetragen. Trotz einzelner Modellvorhaben geht das Programm nicht über eine Bestandesaufnahme im Bereich der Armutsbekämpfung hinaus. Die Mittel sind mit 9 Mio. Franken zu bescheiden.

Auf kantonaler Ebene liegt ein Armutsbericht vor (siehe auch Antwort auf Frage 4). Der Bericht liefert eine gute Situationsanalyse, beinhaltet jedoch weder Ziele noch Massnahmen.

Stadtrat von Luzern

