



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

Bericht und Antrag

an den Grossen Stadtrat von Luzern
vom 14. November 2007 (StB 1021)

B+A 58/2007

Bericht zur Sozialhilfe der Stadt Luzern Übersicht – Entwicklungs- bereiche

**Vom Grossen Stadtrat
abgeschrieben mit B+A 26/2008
am 23. Oktober 2008**

Bezug zur Gesamtplanung 2007–2011

Leitsatz C: Luzern fördert das Zusammenleben aller.

Stossrichtungen C1: Die Stadt fördert die Eigenverantwortung und stärkt die Handlungskompetenzen der Bewohnerinnen und Bewohner. Damit beugt sie sozialen und gesundheitlichen Problemen vor.

C2: Die Stadt stellt ein flexibles und vielfältiges Grundangebot an Beratungs- und Unterstützungsmassnahmen sicher. Dies ermöglicht allen Bewohnerinnen und Bewohnern ein Leben in sozialer Sicherheit.

Fünfjahresziele C1.1: Die städtischen Angebote und Dienstleistungen in den Bereichen Kinder, Jugend und Familie sind Teil einer aktiven Familienpolitik.

C1.2: Die soziale und berufliche Integration von gefährdeten Menschen sowie die Wiedereingliederung von sozial desintegrierten Personen wird aktiv unterstützt und gefördert.

Weitere Grundlagen

Im Zusammenhang mit dem vorliegenden Bericht sind die wesentlichen städtischen und kantonalen Grundlagen zu erwähnen, die als Hintergrundinformation und teilweise als Quellen dienen:

- Strategische Grundlagen der Sozial- und Gesundheitspolitik, B 12/2002 vom 20. März 2002
- Kinder-, Jugend- und Familienpolitik in der Stadt Luzern, Strategie und Umsetzung, B+A 34/2006 vom 13. September 2006
- Reform der Heimtaxen im Anschluss an die Finanzreform 08, B+A 44/2007 vom 19. September 2007
- Sozialbericht des Kantons Luzern: Die soziale Lage der Bevölkerung; Hg. Amt für Statistik des Kantons Luzern und Kantonales Sozialamt Luzern, 2006

Übersicht

In der Stadt Luzern – wie in allen Schweizer Städten – sind die Zahlen der Anspruchsberechtigten und die Ausgaben für die Sozialhilfe seit Mitte der Neunzigerjahre kontinuierlich gestiegen. Das liegt unter anderem daran, dass die Sozialhilfe immer mehr strukturelle Armutsrisiken auffangen muss. Städte sind überdies von diesem Wachstum deutlich stärker betroffen als ländliche Gemeinden.

Die Sozialhilfe machte in letzter Zeit in den Medien wiederholt Schlagzeilen. Dabei stehen in der Regel angeblich oder tatsächlich missbräuchlich bezogene Unterstützungsleistungen im Vordergrund. Dieser eingeschränkte Blickwinkel verkennt die Vielschichtigkeit der Sozialhilfe, die Komplexität des Umfelds, in dem sie steht, und vielfach auch die Realität der meisten Menschen, die Anspruch darauf haben. Zuallererst ist die Sozialhilfe ein wirksames und vergleichsweise kostengünstiges Instrument der Armutsbekämpfung.

Der vorliegende Bericht des Stadtrates stellt die Sozialhilfe in der Stadt Luzern dar und stellt sie in den Kontext von wirtschaftlichen, sozialpolitischen und gesellschaftlichen Entwicklungen. Er zeigt damit, dass das Wachstum der Sozialhilfe nicht hausgemacht ist. Einleitend werden solche externe Faktoren skizziert, die auf die Sozialhilfe grossen Einfluss haben; z. B. die Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt und verschiedene Revisionen der Sozialversicherungen, die auch zulasten der Sozialhilfe ausgefallen sind. Letzteres ist ein Hinweis darauf, dass in der sozialen Sicherung eine umfassende Optik fehlt und damit auch eine Koordination aller Sozial(versicherungs)leistungen von der Bundes- über die Kantons- bis zur Gemeindeebene.

Die Leistungen der wirtschaftlichen und persönlichen Sozialhilfe in der Stadt Luzern werden im 2. Kapitel umfassend beschrieben und mit kommentierten Kennzahlen und Grafiken belegt. Das 3. Kapitel beleuchtet die wichtigsten aktuellen Entwicklungs- und Brennpunkte in diesem Bereich. Hier erörtert der Stadtrat konkrete Massnahmen im Bereich der Sozialhilfe. Er zeigt die Notwendigkeit auf, vermehrt Ressourcen in die nachhaltige Ablösung von der Sozialhilfe, aber auch in die Armutsprävention im Sinne einer umfassend gestalteten städtischen Sozialpolitik zu investieren; Stichworte dazu sind etwa die Bildung sowie die Familien- und Steuerpolitik.

Für eilige Leserinnen und Leser empfiehlt sich die Lektüre des 1. und 3. Kapitels. Detailinformationen über Leistungen im Einzelnen und wichtige Kennzahlen finden sich im 2. Kapitel.

Inhaltsverzeichnis	Seite
1 Einleitung	6
1.1 Sozialhilfe im sozialpolitischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kontext	6
1.2 Rahmenbedingungen in der Stadt Luzern	8
2 Die Leistungen der Sozialhilfe in der Stadt Luzern	9
2.1 Sozialhilfegesetz des Kantons Luzern und SKOS-Richtlinien als Grundlage	9
2.2 Kennzahlen zur wirtschaftlichen Sozialhilfe	11
2.2.1 Unterstützungsdossiers und Personen 2002–2006	12
2.2.2 Nettokosten wirtschaftliche Sozialhilfe 2002–2006	13
2.2.3 Zu- und Abgänge 2002–2006	13
2.2.4 Bezugsdauer 2002–2006	14
2.2.5 Altersgruppen 2002–2006	15
2.2.6 Ein- und Mehrpersonendossiers 2002–2006	16
2.2.7 Sozialhilfequote 2006 im Vergleich mit anderen Städten	17
2.2.8 Sozialhilfequote im Vergleich mit Agglomerationsgemeinden 2005/2006	17
2.2.9 Ausländerinnen und Ausländer in der wirtschaftlichen Sozialhilfe	18
2.2.10 Ausländerinnen und Ausländer nach Kontinenten	19
2.2.11 Unbezahlte Krankenkassenprämien und Leistungsstopp	19
2.3 Rechtsdienst des Sozialamtes	19
2.4 Bedarfsleistungen, die der wirtschaftlichen Sozialhilfe vorgelagert sind	21
2.4.1 Zusatzleistungen für Familien und Alleinerziehende	21
2.4.2 Mutterschaftsbeihilfe	21
2.4.3 Alimentenhilfe: Bevorschussung und Inkasso	22
2.4.4 Zusatzleistungen zu den Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenrenten (AHIZ)	23
2.5 Nothilfe nach Bundesverfassung	24
2.6 Persönliche Sozialhilfe: Beratung, Betreuung, Vermittlung	24
2.6.1 Sozial Info REX	25
2.6.2 Fachstelle für Arbeit	25
2.6.3 Einkommensverwaltung	29
2.6.4 Begleitetes Wohnen	29

2.7	Generelle Sozialhilfe	30
2.7.1	Leistungsvereinbarungen der Stadt Luzern mit Dritten	30
2.7.2	Beitragsfonds für Fördernde Sozialhilfe BFFS bzw. Nachfolgeorganisation Zweckverband für institutionelle Sozialhilfe und Gesundheitsförderung	31
3	Aktuelle Übersicht – Entwicklungsbereiche	32
3.1	Massnahmen mit direktem Bezug zur Sozialhilfe	32
3.1.1	Verstärkte Investitionen in die Arbeitsintegration	32
3.1.2	Die Ausstiegsschwelle aus der wirtschaftlichen Sozialhilfe	34
3.1.3	Sozialhilfe und Familien mit Kindern	35
3.1.4	Sozialhilfe und alte Menschen	36
3.1.5	Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene als neue Aufgabe	36
3.1.6	Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) von Sozialhilfe, Arbeitslosenversicherung und IV	36
3.1.7	Missbrauchsbekämpfung in der Sozialhilfe	37
3.1.8	Auswirkungen der kantonalen Finanzreform 08 und der neuen Aufgabenteilung von Kanton und Gemeinden	39
3.2	Gestaltung einer umfassenden Sozialpolitik	40
3.2.1	Sozialpolitik als Querschnittaufgabe	40
3.2.2	Konkrete Handlungsfelder und Massnahmen	40
3.2.3	Eintreten für eine aktivere und gesamtheitlichere Rolle von Kanton und Bund in der Sozialpolitik	41
4	Abschreibung des Postulats 366 2000/2004	41
5	Antrag	42

Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1 Einleitung

1.1 Sozialhilfe im sozialpolitischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kontext

Die Sozialhilfe trägt strukturelle Armutsrisiken

Die Sozialhilfe hat als Instrument der sozialen Sicherheit seit den Neunzigerjahren eine Bedeutung erlangt, die sie zuvor kaum je hatte. War sie ursprünglich konzipiert als letztes Auffangnetz für Menschen in individuellen Notlagen, muss sie heute in grossem Ausmass Armut und Einkommensschwäche auffangen, die strukturelle Ursachen haben. Dies hat schweizweit zu stark wachsenden Fallzahlen und höheren Kosten geführt, besonders ausgeprägt in den Städten. Diese Tendenz weist der im Jahr 1998 erstmals und seither jährlich publizierte Kennzahlenvergleich Sozialhilfe in Schweizer Städten aus, an dem Luzern seit Beginn teilnimmt. Die Zahlen sind vorübergehend (2000/2001) leicht gesunken, seit 2002 aber wieder ansteigend.

Gesellschaftlicher Wandel

Der Wandel der Gesellschaft und der tiefgreifende wirtschaftliche Strukturwandel der letzten Jahrzehnte sind keine abstrakten Grössen, sondern wirken sich konkret auf das Zusammenleben, auf die Lebenssituation von Familien, Einzelpersonen, Kindern aus – und damit auch auf die Sozialhilfe. Hohe Scheidungsraten, eine wachsende Zahl Alleinerziehender mit Betreuungspflichten und allein lebender Personen, aber auch Sucht- und psychische Krankheiten – das sind nur einige der bekannten Armutsrisiken. Kinder sind, angesichts vergleichsweise hoher Kinderkosten und schwach ausgebauter Betreuungsangebote in der Schweiz, ebenfalls für viele Familien zu einem Armutsrisiko geworden. Ein solches wird zunehmend auch wieder das Alter; Stichworte dazu sind die demografische Alterung und die damit wachsende Zahl von betreuungs- und pflegebedürftigen Menschen.

Strukturwandel in der Wirtschaft

Arbeitslosigkeit, in der Schweiz zuvor eine marginale Erscheinung, wurde in den Neunzigerjahren ein Problem, das nicht nur schlecht Ausgebildete traf. Die steigende Produktivität der Wirtschaft bringt nicht in gleichem Mass mehr Arbeitsplätze. Die wachsenden Ansprüche der Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft an die Erwerbstätigen, die Notwendigkeit des lebenslangen Lernens führen dazu, dass diejenigen vom Ausschluss bedroht sind, die aus un-

terschiedlichen Gründen nicht in der Lage sind, solche Erwartungen zu erfüllen. Schon die Eintrittsschwelle in die Berufswelt für Junge ist erhöht, sodass viele diesen Schritt nicht schaffen. Nischenarbeitsplätze sind weitgehend verschwunden. Viele einfache Arbeiten werden so tief entlohnt, dass ein Auskommen selbst mit einer Vollzeitstelle nicht möglich ist. So produziert der freie Markt sogenannte Working-Poor, die auf Zuschüsse der Sozialhilfe angewiesen sind. Verschärft trifft dies für Familien mit Kindern und für Alleinerziehende zu, die wegen Betreuungspflichten oft nur Teilzeit arbeiten können. Es ist ferner zu beobachten, dass eine gewisse Sockelarbeitslosigkeit auch dann bestehen bleibt, wenn wie derzeit die Wirtschaft im Aufschwung ist. Vor allem die Sozialhilfezahlen sinken nicht in gleichem Mass wie die Arbeitslosigkeit und bleiben relativ hoch.

Sozialversicherungen werden auch auf Kosten der Sozialhilfe saniert

Solche generellen Entwicklungen haben sich zunächst auf die Arbeitslosenversicherung (ALV) und die Invalidenversicherung (IV) ausgewirkt. Als Folge steigender Arbeitslosigkeit und zunehmender IV-Rentenzahlen gerieten diese Sozialversicherungen in den Neunzigerjahren in finanzielle Schwierigkeiten. Verschiedene Reformen der ALV und der IV, bereits in Kraft gesetzte und bevorstehende, brachten und bringen weitere Leistungsreduktionen.

In der ALV wurde im Jahr 2003 die Bezugsdauer von 520 auf 400 Taggelder reduziert. Weitere Leistungseinschränkungen sind in der laufenden Reform der ALV vorgesehen; die Gruppe von Personen mit Anspruch auf Taggeld soll nochmals eingeschränkt werden. Die IV wiederum hat bereits mit der 4. IV-Revision den Zugang zu Renten erschwert. So sank die Zahl der Neurenten von 28'200 im Jahr 2003 auf 19'600 im Jahr 2006 oder um rund 30 Prozent gegenüber 2003. Die 5. IV-Revision soll das Rentenwachstum weiter bremsen, indem die Eingliederung von beschränkt leistungsfähigen Personen gefördert werden soll. Es ist jedoch zu befürchten, dass diese sinnvolle Zielsetzung mangels geeigneter Arbeitsplätze in vielen Fällen nicht gelingen wird. Denn längst nicht alle Personen, die teilweise oder ganz arbeitsfähig sind, sind auch arbeitsmarktfähig.

Fazit: Was in den Sozialversicherungen als erfreuliche Tendenz erscheinen mag, geht zumindest teilweise zulasten der Sozialhilfe. Gleichzeitig werden damit Kosten von der Bundes- auf die kommunale Ebene verlagert. Dieser Zusammenhang wird von den Städten immer wieder aufgezeigt, zeitigt aber auf Bundesebene kaum die nötigen Wirkungen, etwa im Sinne einer Koordination sämtlicher Instrumente der sozialen Sicherheit.

Anreize zur Integration

Die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), die auch im Kanton Luzern verbindlich sind, wurden 2005 revidiert. Sie sehen einen reduzierten Grundbedarf vor, setzen aber mit sogenannten Anreizen auf vermehrte Integration der Sozialhilfebeziehenden. Wer erwerbstätig ist, kann einen Einkommensfreibetrag behalten; Betreuungspflichten oder gemeinnützige Arbeit berechtigen zu einer Integrationszulage. Diese Neuerung ist sinnvoll, wenn auch schwierig umzusetzen. Denn was für die IV gilt, ist auch in der Sozialhilfe nicht anders: Solange geeignete Arbeitsplätze fehlen, ist eine nachhaltige Ablösung nur für eine

Minderheit möglich. Vor allem Langzeitarbeitslose mit Bildungsdefiziten und Personen mit komplexen sozialen und gesundheitlichen Problemen werden längerfristig in der Sozialhilfe verbleiben oder oft nur auf Zeit in prekären Beschäftigungsverhältnissen unterkommen. Deshalb wird die berufliche und soziale Integration in den kommenden Jahren eine grosse Herausforderung für die Sozialhilfe bleiben. Nur mit der Wirtschaft gemeinsam und mit Investitionen der Sozialhilfe in die individuelle Unterstützung zur beruflichen und sozialen Integration kann das Problem entschärft werden. Zumal auch die IV sich vermehrt bemüht, beschränkt leistungsfähige Personen ins Erwerbsleben einzugliedern, braucht es die Bereitschaft von Unternehmen, entsprechende Arbeitsplätze in grösserer Zahl bereitzustellen. Unabdingbar ist ferner eine bessere Zusammenarbeit zwischen Sozialhilfe und der Arbeitslosen- und Invalidenversicherung, was sich seit Kurzem auch in der Stadt Luzern im Rahmen eines Projekts unter dem Titel IIZ-MAMAC (Interinstitutionelle Zusammenarbeit – Medizinisch-arbeitsmarktliche Assessments im Rahmen des Case-Managements) in der Erprobungsphase befindet.

Sozialhilfe nicht isoliert betrachten

Die Sozialhilfe hat sich trotz zunehmenden Lasten als Instrument der vorläufigen Existenzsicherung bewährt. Die Professionalisierung garantiert, dass die eingesetzten Mittel wirksam verwendet werden. Doch die vielschichtigen Ursachen von Armut und Einkommensschwäche und die damit einhergehenden oder dadurch verursachten sozialen und persönlichen Probleme kann die Sozialhilfe alleine nicht beheben. Deshalb ist es wichtig, vermehrt in präventive Massnahmen zu investieren, z. B. im Bereich der Schule und der Berufsbildung, in der Familien-, der Finanz- und Wirtschaftspolitik und in der Stadtentwicklung.

1.2 Rahmenbedingungen in der Stadt Luzern

Die Sozialhilfe in der Stadt Luzern ist im Licht dieser übergeordneten wirtschaftlichen und sozialpolitischen Entwicklungen zu sehen, die lokal nur bedingt beeinflussbar sind. Im Vergleich zu ländlichen Gemeinden hat die Stadt Luzern, gleich wie andere urbane Räume, eine höhere Quote von Sozialhilfebeziehenden. Dies spiegelt die Tatsache, dass soziale Probleme in Städten und Agglomerationen prägnanter auftreten – Arbeitslosigkeit, Randständigkeit, soziale Isolation, Migration beispielsweise. Aufgrund eines erhöhten Bedarfs ist hier auch das Angebot an spezialisierten Sozialeinrichtungen grösser, während mutmasslich die privaten sozialen Netze in einer anonymen Stadtgesellschaft weniger tragfähig sind als auf dem Land.

Bestimmte Merkmale der Bevölkerungsstruktur der Stadt Luzern schlagen sich besonders auf die Sozialhilfequote nieder. Zu nennen ist vor allem der hohe Anteil von gut 50 Prozent Einpersonenhaushalten, die statistisch ein besonders hohes Armutsrisiko tragen. Auch der im Vergleich zur Agglomeration und zu anderen Städten bedeutende Anteil von Hochbetagten (Anteil 80-Jährige und Ältere an der Gesamtbevölkerung 2005: Stadt Luzern 7,1 Prozent;

Agglomeration Luzern 4,6 Prozent; Stadt Winterthur 4,8 Prozent) wirkt sich auf die Sozialhilfe aus. Denn anders als andere Städte verfügt die Stadt Luzern über keine kommunalen Beihilfen, um für Personen mit nur geringem Einkommen und Vermögen jenen Anteil der Aufenthaltskosten in Pflegeheimen zu übernehmen, der nicht von Renten, Ergänzungsleistungen und Krankenversicherungsleistungen gedeckt ist. Vielmehr ist bisher die wirtschaftliche Sozialhilfe dafür zuständig.

Die Zentrumslasten in der Sozialhilfe werden bis anhin durch Beiträge aus dem kantonalen Ausgleichsfonds im Umfang von gut 5 Mio. Franken jährlich gemildert. Dieser Fonds wird im Jahr 2008 abgeschafft (unter Vorbehalt der Zustimmung zur Finanzreform 08 in der Volksabstimmung vom November 2007). Noch ist nicht en détail klar, wie sich die neue Finanzordnung und Aufgabenteilung für den Kanton Luzern, die den Lastenausgleich zwischen Kanton und Gemeinden neu regeln, ab 2008 für die Stadt Luzern auswirken werden. Jedenfalls werden im Bereich des Sozialen vermehrt Aufgaben und Kosten vom Kanton an die Gemeinden und insbesondere an die Stadt delegiert (siehe Kap. 3.1.8).

2 Die Leistungen der Sozialhilfe in der Stadt Luzern

2.1 Sozialhilfegesetz des Kantons Luzern und SKOS-Richtlinien als Grundlage

Grundlage für die Ausrichtung von Sozialhilfe ist das Sozialhilfegesetz des Kantons Luzern (SHG). Der Zweck der Sozialhilfe nach § 2: „Die Sozialhilfe bezweckt, der Hilfebedürftigkeit vorzubeugen, deren Folgen nach Möglichkeit zu beseitigen oder zu mildern und die Selbsthilfe der Hilfebedürftigen zu fördern.“ Das SHG überträgt die Verantwortung für die Leistungen der Sozialhilfe an die Gemeinden. In der Stadt Luzern ist das Sozialamt dafür zuständig. Die behördliche Aufsicht liegt beim Gesamtstadtrat, der gleichzeitig die Sozialbehörde bildet.

Eine weitere Grundlage sind die Richtlinien der SKOS (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe) zur Ausgestaltung und Bemessung der wirtschaftlichen Sozialhilfe. Dieses Instrument sorgt für Rechtsgleichheit in und zwischen den Kantonen. Die letzte Revision der Richtlinien 2005 setzt vor allem auf Anreize, um die berufliche und soziale Integration von Sozialhilfebeziehenden zu fördern. Wenn diese eine Erwerbstätigkeit ausüben, steht ihnen ein Einkommensfreibetrag bis zu 500 Franken zu. Integrationszulagen von 100 bis 200 Franken werden gewährt, wenn Sozialhilfebeziehende an Integrationsprogrammen teilnehmen, gemeinnützige Arbeit leisten, Kleinkinder betreuen oder Familienpflichten wahrnehmen. Im Gegenzug wurde der Grundbedarf für den Lebensunterhalt von früher 1030 auf 960 Franken monatlich (Einpersonenhaushalt) reduziert. Dieser Betrag bemisst sich an den Ausgaben der einkommensschwächsten 10 Prozent (früher 20 Prozent) der Haushalte in der Schweiz. Als Sanktion bei Fehlverhalten kann dieser Grundbedarf um maximal 15 Prozent gekürzt werden. Die

Sozialhilfegesetzgebung des Kantons Luzern erklärt die SKOS-Richtlinien für die Gemeinden als wegleitend; Konkretisierungen und Praxisanweisungen dazu enthalten das Luzerner Handbuch zur Sozialhilfe und die städtischen Richtlinien.

Die Richtlinien sehen für den Lebensunterhalt und die Wohnkosten nach Haushaltsgrösse abgestufte Beträge gemäss der folgenden Tabelle vor. Dazu kommen die Mietnebenkosten, die Kosten für die medizinische Grundversorgung und allenfalls situationsbedingte Leistungen (z. B. Erwerbsunkosten, krankheitsbedingte Spezialauslagen oder Kosten für Kinderbetreuung).

Haushaltsgrösse	Grundbedarf für den Lebensunterhalt	Maximale Wohnkosten Nettomietzins
1 Person	Fr. 960.–	Fr. 800.–
Junge Erwachsene (bis zum 25. Altersjahr)	Fr. 735.–	Fr. 650.–
2 Personen	Fr. 1'469.–	Fr. 1'150.–
3 Personen	Fr. 1'786.–	Fr. 1'350.–
4 Personen	Fr. 2'054.–	Fr. 1'550.–
5 Personen	Fr. 2'323.–	Fr. 1'650.–
6 Personen	Fr. 2'592.–	Fr. 1'850.–
7 Personen	Fr. 2'861.–	
Pro weitere Person plus	Fr. 269.–	

Nach SHG hat Anspruch auf **wirtschaftliche Sozialhilfe**, wer „seinen Lebensbedarf und den seiner Familienangehörigen (...) nicht rechtzeitig oder nicht hinreichend mit eigenen Mitteln, Arbeit oder Leistungen Dritter bestreiten kann“ (§ 28). Die wirtschaftliche Sozialhilfe zur Existenzsicherung wird ergänzt durch **persönliche Sozialhilfe**. Darauf hat Anspruch, wer „sich in persönlichen Schwierigkeiten befindet“ (§ 25). Unter dem Titel **Generelle Sozialhilfe** nennt das SHG auch vorsorgende und fördernde Hilfe. Zur vorsorgenden Hilfe gehören die Klärung der Ursachen von Bedürftigkeit, die Sozialplanung und die Information der Öffentlichkeit über Hilfsangebote. Unter fördernder Hilfe ist zu verstehen, dass Gemeinden und der Kanton andere, z. B. kirchliche und private Träger sozialer Hilfe (Pro Senectute, Hilfsverein für Psychischkranke, Frauenhaus, Verein kirchliche Gassenarbeit u. a.), auf verschiedene Weise fördern können (siehe Kap. 2.7). Das SHG regelt auch die sogenannten **Sonderhilfen**, zu denen Alimenteninkasso und Alimentenbevorschussung und die Mutterschaftsbeihilfe gehören.

Im Kanton Luzern bezahlen Sozialhilfebeziehende keine Steuern und erhalten die Prämienverbilligung gemäss KVG.

2.2 Kennzahlen zur wirtschaftlichen Sozialhilfe

Die Kennzahlen des Sozialamtes zur wirtschaftlichen Sozialhilfe machen im Folgenden die Entwicklungen der Jahre 2002–2006 anhand von Grafiken sichtbar. Aus der Fülle der erhobenen Daten wurden jene ausgewählt, welche die wichtigsten Aspekte und Trends darstellen (Anzahl Unterstützungen, Kosten, Altersgruppen usw.). Das Sozialamt erhebt die Daten nach Vorgaben, die für den „Kennzahlenvergleich Sozialhilfe in Schweizer Städten“ der Städteinitiative Sozialpolitik gelten; wo keine andere Quelle genannt ist, handelt es sich um diese Zahlen.

Zur Erläuterung: Im Geschäftsbericht der Stadt Luzern erscheinen teilweise davon leicht abweichende Zahlen. Dort werden alle Unterstützungseinheiten mit Sozialhilfefzahlungen gezählt. Im Unterschied dazu werden bei der Erhebung der Städteinitiative Sozialpolitik und der Sozialhilfestatistik des Bundes Unterstützungseinheiten von Durchreisenden und von Personen, bei denen die Stadt Luzern gegenüber anderen Gemeinwesen ausschliesslich kostenpflichtig ist, nicht mitgezählt. Geringfügig abweichende Zahlen lassen sich durch unterschiedliche Zählweisen von bestimmten Personengruppen erklären, beispielsweise Abweichungen des Kennzahlenberichts der Schweizer Städte zur Sozialhilfestatistik des Kantons Luzern.

Definitionen verwendeter Fachbegriffe

Unterstützungsdossier: Ein Dossier kann eine Person (Einpersonenhaushalt) oder mehrere Personen (z. B. Haushalt mit Erziehungsberechtigten und Kindern) umfassen.

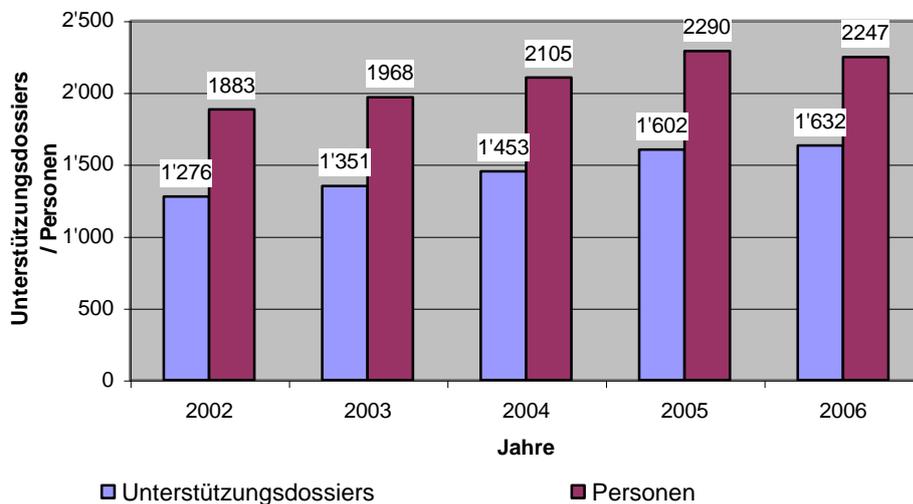
Kumulierte Zahlen: Unterstützungsdossiers bzw. Personen, die im Jahr 2006 mindestens eine bedarfsabhängige Sozialhilfeleistung bezogen haben, werden kumulativ gezählt, unabhängig von Höhe und Dauer der Leistung.

Fremdplatzierte Personen: Menschen, die in stationären Einrichtungen (Kinder- und Jugendheimen, Alters- und Pflegeheimen) leben.

Sozialhilfequote oder Sozialhilfedichte: Bezeichnet den Prozentsatz der Personen, die gemessen an der gesamten Bevölkerung oder einer bestimmten Bevölkerungsgruppe auf Sozialhilfe angewiesen sind.

2.2.1 Unterstützungsdossiers und Personen 2002–2006

Kumulierte Zahlen; inklusive fremdplatziertes Personen

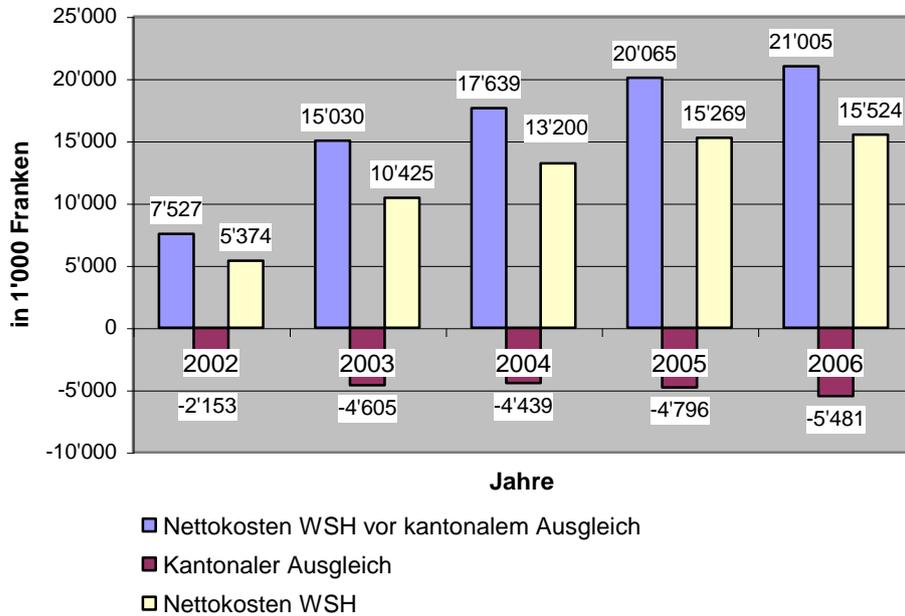


Die Zahl der Unterstützungsdossiers wie die Zahl der unterstützten Personen hat in den Jahren 2002 bis 2005 stark zugenommen. 2006 wurde dieser Trend gebrochen. Während die Zahl der Unterstützungsdossiers noch um 2 Prozent anstieg, ist die Zahl der unterstützten Personen um 1,5 Prozent gesunken. Die Zunahme der Dossiers ist darauf zurückzuführen, dass mehr fremdplatzierte Personen (Einpersonendossiers) unterstützt wurden. Insgesamt wurden aber weniger Personen unterstützt, was damit zu erklären ist, dass die Mehrpersonendossiers (mehrköpfige Privathaushalte) leicht zurückgegangen sind. Im laufenden Jahr 2007 gehen die Zahlen wiederum leicht zurück.

Am Stichtag 31. Dezember 2006 betrafen 245 Dossiers Betagte in Alters- und Pflegeheimen, die auf Sozialhilfe angewiesen waren. Wenn die geplanten städtischen Zusatzleistungen für Betagte in Heimen (siehe Kap. 3.1.4) realisiert werden, fallen diese Dossiers per 1. Januar 2008 von der wirtschaftlichen Sozialhilfe weg. Umgekehrt werden 2008 neu rund 80 Dossiers (rund 130 Personen) von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen dazukommen (siehe 3.1.5).

2.2.2 Nettokosten wirtschaftliche Sozialhilfe 2002–2006

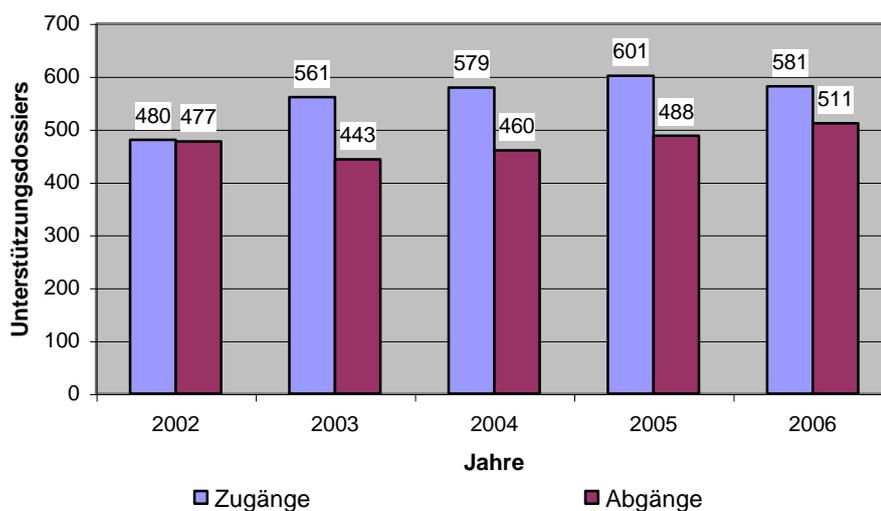
Quelle: Stadt Luzern, Finanzbuchhaltung; inklusive fremdplatzierter Personen



Die Zahlen zeigen stetig wachsende Nettokosten in den Jahren 2002 bis 2006 (+189 Prozent). Der hohe Kostenanstieg von 2002 auf 2003 ist damit zu erklären, dass Ende 2002 das System des innerkantonalen Kostenausgleichs/Finanzierungsmodus verändert wurde.

2.2.3 Zu- und Abgänge 2002–2006

Inklusive fremdplatzierter Personen

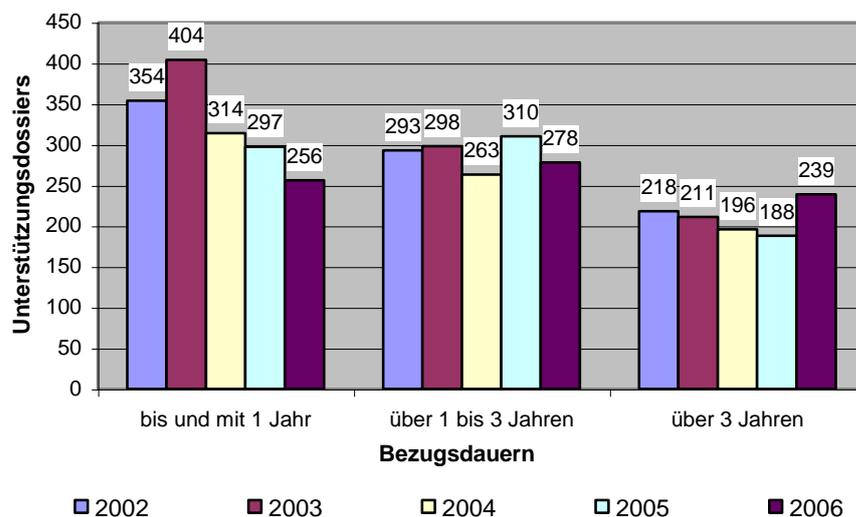


Diese Grafik illustriert, dass in der Sozialhilfe eine grosse Fluktuation besteht. Jährlich wird eine hohe Anzahl neuer Fälle aufgenommen, während gleichzeitig zahlreiche Dossiers geschlossen werden können. Die Fallzugänge wuchsen in den Jahren 2002 bis 2005 stets an; 2006 war die Zahl leicht rückläufig. Seit 2003 werden jedes Jahr mehr Fälle von der Sozialhilfe abgelöst. Die Gegenüberstellung der Zu- und Abgänge zeigt, dass sich die beiden Totale angenähert haben. Die Zugänge sind jedoch in der ganzen Berichtsperiode höher als die Abgänge, was insgesamt zu einer steigenden Zahl an Unterstützungsdossiers führte.

Am häufigsten ist Erwerbslosigkeit der Grund für einen Bedarf an Sozialhilfe. Umgekehrt ist der häufigste Grund für Abgänge aus der Sozialhilfe die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bzw. ein höheres Erwerbseinkommen.

2.2.4 Bezugsdauer 2002–2006

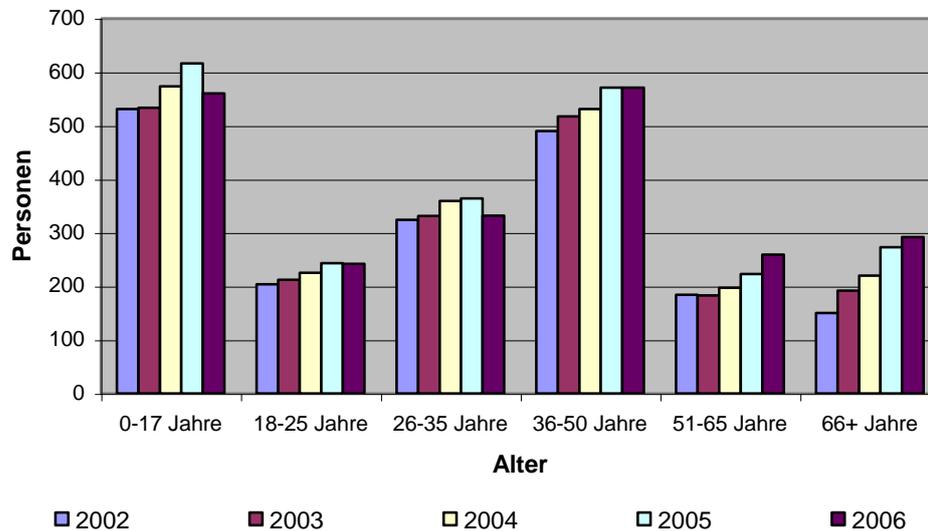
Stichmonat Dezember, exklusive fremdplatzierter Personen



Das Diagramm zeigt, dass Fälle, die **weniger als ein Jahr** in der Sozialhilfe sind, nach 2003 kontinuierlich abnehmen. Dies dürfte damit zu tun haben, dass Personen, die noch nicht lange arbeitslos sind, vergleichsweise gute Chancen haben, eine Stelle zu finden, und sich zudem die Unterstützung durch die Fachstelle für Arbeit (siehe Kap. 2.6.2) positiv auswirkt. Die Zahl der Fälle mit **1- bis 3-jähriger Bezugsdauer** ist über die Jahre recht stabil geblieben. Die Gruppe der Fälle mit Bezugsdauer **über drei Jahre** hat sich bis 2005 verringert. Der Zuwachs im Jahr 2006 zeigt aber, dass es nicht gelungen ist, eine nennenswerte Zahl von Personen, die in der Folge der wirtschaftlichen Depression 2002/2003 in die Sozialhilfe aufgenommen wurden, wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

2.2.5 Altersgruppen 2002–2006

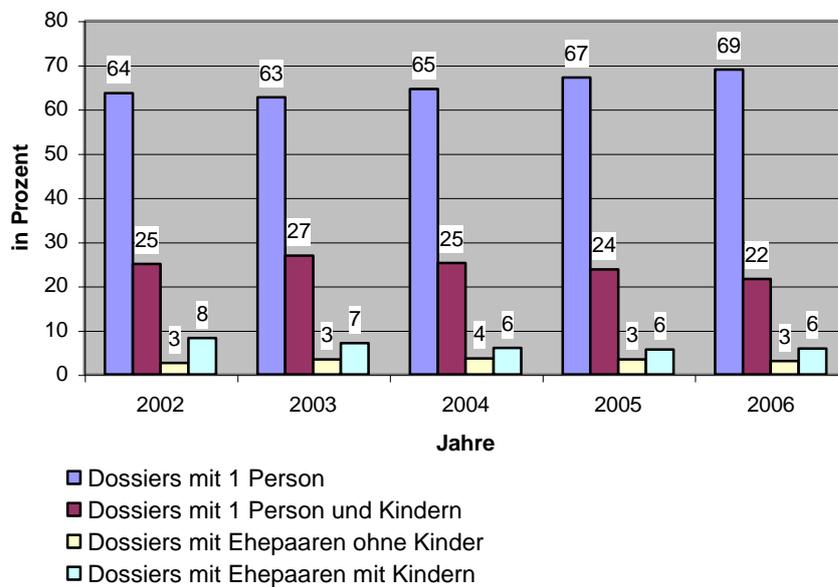
Kumulierte Zahlen, inklusive fremdplatzierter Personen



Nachdem die Zahl der **Kinder und Jugendlichen** (bis 17 Jahre) von 2002 bis 2005 stets zugenommen hat, ist bei dieser Altersgruppe im Jahr 2006 eine erfreuliche Trendwende auszumachen. Die Sozialhilfequote bei Kindern und Jugendlichen liegt aber mit 7,4 Prozent immer noch annähernd doppelt so hoch wie die Quote im Durchschnitt aller Altersgruppen (3,9 Prozent). Die Zahl der **jungen Erwachsenen** (18–25 Jahre) und jene der **36- bis 50-Jährigen** stabilisierte sich im Jahr 2006 gegenüber dem Vorjahr, während die Zahl der **26- bis 35-Jährigen** leicht zurück ging. Dies ist auf die verbesserte Situation auf dem Arbeitsmarkt zurückzuführen. Steigende Zahlen – plus 12 Prozent allein von 2005 auf 2006 – werden jedoch in der Gruppe der **51- bis 65-Jährigen** ausgewiesen. Es ist die einzige Gruppe von Personen im Erwerbsalter, die stetig wächst. Der Grund dafür liegt u. a. darin, dass ältere Personen auf dem Arbeitsmarkt einen besonders schwierigen Stand haben. Gleichzeitig zeigt sich gerade bei dieser Altersgruppe auch die härtere Praxis der Invalidenversicherung, die seit einigen Jahren den Zugang zu einer Rente stark erschwert hat. Das Segment der **66-Jährigen und Älteren** verzeichnet ebenfalls einen stetigen und markanten Zuwachs, weil immer mehr Personen in Alters- und Pflegeheimen auf wirtschaftliche Sozialhilfe angewiesen sind (Stichtag 31. Dezember 2006: 245 Betagte; kumuliert 2006: 343).

2.2.6 Ein- und Mehrpersonendossiers 2002–2006

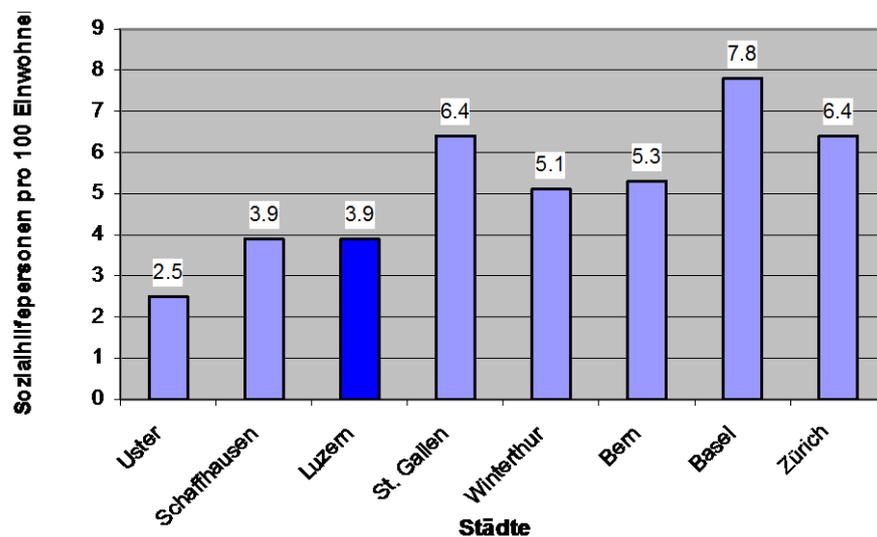
Stichmonat Dezember, exklusive fremdplatzierter Personen



Der Anteil der Einpersonendossiers ist mit 64 Prozent (2002) bis 69 Prozent (2006) aller Dossiers durchwegs hoch. Dies spiegelt die Tatsache, dass allein Lebende generell das höchste Armutsrisiko tragen. Luzern weist aber auch im Städtevergleich am meisten Einpersonendossiers aus. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Bevölkerungsstruktur der Stadt Luzern mit gut 50 Prozent eine besonders hohe Zahl von Einpersonenhaushalten ausweist. Die Unterstützungsdossiers der Alleinerziehenden haben von 195 im Jahr 2003 auf 167 (2006) abgenommen.

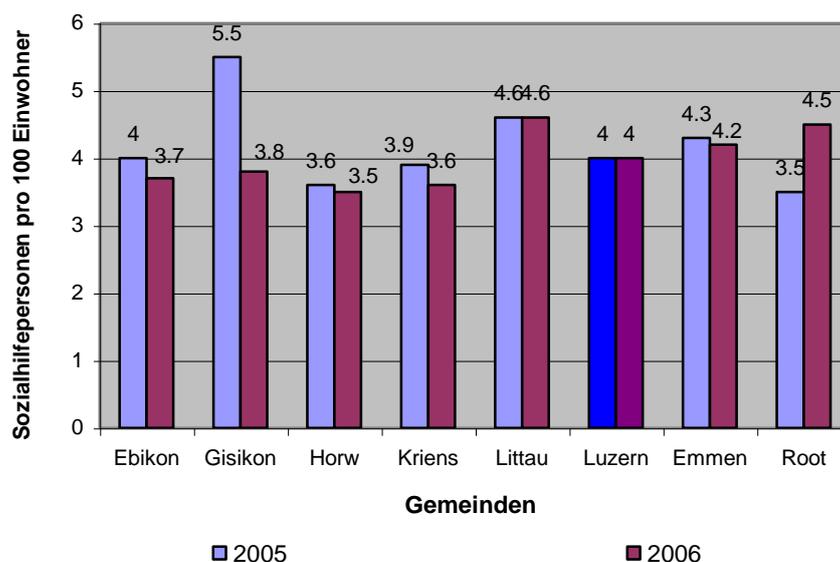
2.2.7 Sozialhilfequote 2006 im Vergleich mit anderen Städten

Kumulierte Personenzahl, inklusive fremdplatzierter Personen



Die Sozialhilfequote der Stadt Luzern von 3,9 Prozent ist im Vergleich mit Städten ähnlicher Grösse wie St. Gallen und Winterthur deutlich tiefer, obwohl diese Städte weniger fremdplatzierte Personen mit Sozialhilfe unterstützen bzw. Unterstützungsbedürftige in Alters- und Pflegeheimen aus andern Quellen finanzieren.

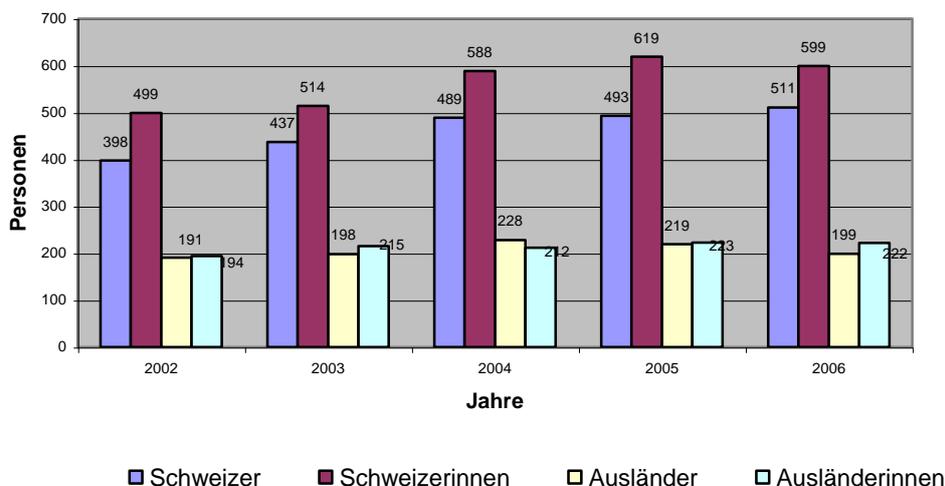
2.2.8 Sozialhilfequote im Vergleich mit Agglomerationsgemeinden 2005/2006



Der Vergleich zeigt, dass die Sozialhilfequote der Stadt Luzern 2006 mit 4,0 im Rahmen der Agglomerationsgemeinden lag. Leicht höher waren die Quoten von Littau, Emmen und Root, während Meggen (nicht auf der Grafik) mit 0,8 die tiefste Quote in der Agglomeration auswies. Die Quote im ganzen Kanton Luzern lag bei 2,5.

2.2.9 Ausländerinnen und Ausländer in der wirtschaftlichen Sozialhilfe

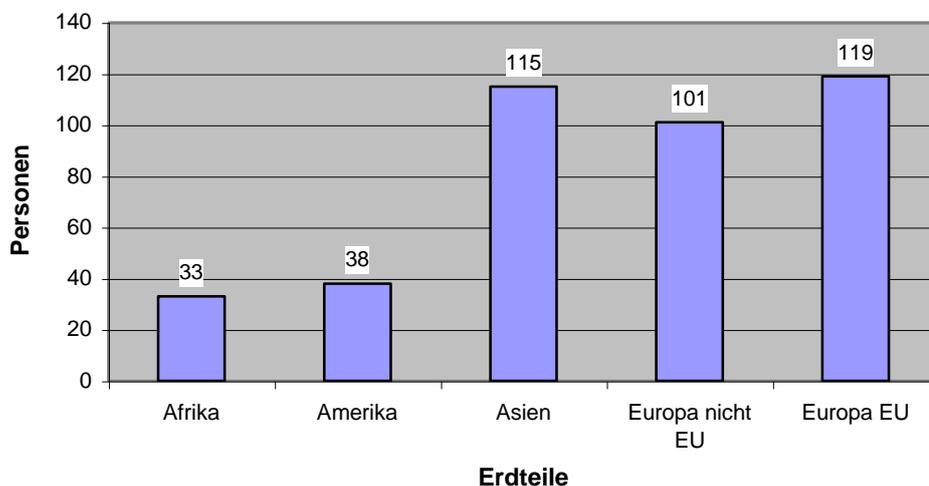
Stichmonat Dezember, inklusive fremdplatzierter Personen



Die ständige ausländische Wohnbevölkerung in der Stadt Luzern per Ende 2005 betrug 10'736 Personen oder 18,7 Prozent der Gesamtbevölkerung (Quelle: Statistisches Jahrbuch der Stadt Luzern 2007, Zahlen von 2005). Zum gleichen Zeitpunkt wurden 442 Personen ohne Schweizer Pass (vor allem Niedergelassene und Jahresaufenthalter, die schon lange in der Schweiz leben) mit Sozialhilfe unterstützt; dies entspricht einem Anteil von 28,4 Prozent aller Sozialhilfebeziehenden. Damit ist die Sozialhilfequote von Ausländerinnen und Ausländern verglichen mit jener der Schweizerinnen und Schweizer in Luzern wie in andern Städten höher, was sich u. a. mit durchschnittlich geringerer Ausbildung, höherer Arbeitslosigkeit bzw. schlechteren Erwerbchancen und tieferen Löhnen der ausländischen Bevölkerung erklären lässt. Von allen Vergleichsstädten weist die Stadt Luzern hingegen die tiefste Sozialhilfequote bei Ausländerinnen und Ausländern aus. Betrachtet man die Zahlen nach Geschlecht, fällt auf, dass unter den Schweizer Sozialhilfebeziehenden die Frauen gegenüber den Männern deutlich in der Überzahl sind. Das lässt sich mit der Formel „Armut ist weiblich“ (z. B. Alleinerziehende, Frauen in Pflegeheimen) erklären. In der ausländischen Bezugsgruppe jedoch fällt ein Unterschied nach Geschlecht kaum ins Gewicht.

2.2.10 Ausländerinnen und Ausländer nach Kontinenten

Stichmonat Dezember 2006, inklusiv fremdplatzierter Personen



2.2.11 Unbezahlte Krankenkassenprämien und Leistungsstopp

Eine Revision des Krankenversicherungsgesetzes erlaubt den Krankenkassen seit Anfang 2006, den Versicherungsschutz für säumige Prämienzahlende in der obligatorischen Krankenversicherung und die Vergütung von medizinischen Leistungen schon bei laufender Betreuung zu sistieren (zuvor erst nach Vorliegen eines Verlustscheins). Im Kanton Luzern haben Krankenkassen den Leistungsaufschub dem zuständigen Sozialamt zu melden. Im Jahr 2006 gingen beim Sozialamt der Stadt Luzern rund 1300 Meldungen über solche Leistungssperren ein. In 1149 Fällen wurde ein Gesuch um Kostenübernahme gestellt; davon betraf rund ein Drittel Sozialhilfebeziehende. Das Sozialamt finanziert die uneinbringlichen Prämien und macht sie danach bei der zuständigen Stelle für die Prämienverbilligung geltend. Der Kostenaufwand für das Sozialamt hielt sich mit rund 17'000 Franken, die nicht rückvergütet wurden, in Grenzen. Der administrative Aufwand für dieses Prozedere ist jedoch sehr gross. Eine vom Bundesrat seit 1. August 2007 geltende Verordnungsänderung zum Krankenversicherungsgesetz in dieser Frage hat keinen Einfluss auf die aktuelle kantonale und kommunale Praxis.

2.3 Rechtsdienst des Sozialamtes

Der Rechtsdienst stellt sein Fachwissen in den Dienst einer korrekt abgewickelten Sozialhilfe und anderer Leistungen nach dem Sozialhilfegesetz und hat damit auch eine wichtige Rolle in der Missbrauchsbekämpfung. Er bearbeitet juristische Fragen aus allen Rechtsgebieten, die im Zusammenhang mit der Sozialhilfe relevant sind: kantonales Sozialhilferecht, SKOS-Richtlinien, Familienrecht, Sozialversicherungsrecht, Schuldbetreibungs- und Konkursrecht, Verwaltungsrecht, Strafrecht, Miet- und Arbeitsrecht. Zu den Aufgaben gehören u. a.:

- Prüfen von Weisungen, Entscheiden, Rechtsöffnungsgesuchen, Schuldneranweisungen usw. auf ihre Rechtmässigkeit

- Verfassen von Einspracheentscheiden, Vernehmlassungen zu Verwaltungsbeschwerden, Verwaltungsgerichtsbeschwerden, Aufsichtsbeschwerden
- Abklärungen zu unrechtmässigem Bezug von wirtschaftlicher Sozialhilfe
- Abwehr von unrechtmässigen Forderungen (z. B. von Vermietern, Klienten)
- Zivilrechts- und Strafrechtspflege: Sühnebegehren, Klagen, Strafklagen, Vertretung der Stadt vor Gericht
- Fachliche Betreuung des Bereichs Verwandtenunterstützung und Rückerstattung
- Berechnen und Festlegen elterlicher und ehelicher Unterhalt, Verhandeln mit Pflichtigen
- Abklärungen im Zusammenhang mit der individuellen Prämienverbilligung und uneinbringlichen KVG-Prämien
- Abklärungen bei Asylsuchenden mit Nichteintretensentscheid (NEE) zum Umfang der Not- hilfe, zur Krankenversicherung usw.

Verwaltungsrechtspflege: Im Zusammenhang mit der Sozialhilfe werden vermehrt Streitige Verwaltungsverfahren durchgeführt. Die Einsprachen von Sozialhilfebeziehenden auf Ent- scheid der Sozialdirektion haben in den letzten Jahren von 7 (2002) auf 28 (2006) kontinu- ierlich zugenommen. Der Anstieg von Einsprachen ist u. a. darauf zurückzuführen, dass das Sozialamt seit 2004 aufgrund der neusten bundesgerichtlichen Rechtsprechung vermehrt Sis- tierungen der wirtschaftlichen Sozialhilfe verfügt hat. Ausserdem verlangen Klientinnen und Klienten häufiger Entscheide, wenn sie mit einem formlosen Bescheid nicht einverstanden sind.

Verwandtenunterstützung: Personen in günstigen wirtschaftlichen Verhältnissen sind gemäss ZGB verpflichtet, bedürftige Verwandte (Kinder, Eltern) zu unterstützen. Haben Sozialhilfe- beziehende unterstützungspflichtige Verwandte, macht das Sozialamt die Unterstützung in eigenem Namen geltend. Der Rechtsdienst berechnet die Leistungsfähigkeit der Verwandten auf der Grundlage der SKOS-Richtlinien. Die Erträge aus der Verwandtenunterstützung belie- fen sich im Durchschnitt der Jahre 2001–2006 auf rund 107'000 Franken jährlich.

Rückerstattung rechtmässig bezogener Sozialhilfe: Wer wirtschaftliche Sozialhilfe bezieht, muss diese zurückerstatten, wenn er oder sie in günstige finanzielle Verhältnisse kommt, bei- spielsweise aufgrund von Nachzahlungen von Sozialversicherungsleistungen oder einer Erb- schaft. Rückerstattungen, sofern sie zumutbar sind, werden auf freiwilliger Basis geleistet oder aufgrund eines Rückerstattungsentscheids, einer Betreibung oder eines Verrechnungs- antrags bei Sozialversicherungen usw. In den Jahren 2001 bis 2006 schwankten die Erträge zwischen 376'000 und 941'000 Franken pro Jahr (Durchschnitt: 658'000 Franken). Die grossen Schwankungen beruhen zum Teil auf uneinheitlicher Buchungspraxis.

Rückerstattung unrechtmässig bezogener Sozialhilfe: Unter Sozialhilfemissbrauch werden umgangssprachlich verschiedene Sachverhalte verstanden. Nach der sozialhilferechtlichen Definition (§ 38 SHG) liegt ein unrechtmässiger Bezug vor, wenn jemand infolge unwahrer oder unvollständiger Angaben oder infolge Verletzung der Meldepflicht wirtschaftliche So-

zialhilfe erhalten hat. Im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2006 wurden rund 177'000 Franken unrechtmässig bezogene Sozialhilfegelder zurückerstattet oder durch Kürzungen laufender Bezüge verrechnet. Von den tatsächlich zurückbezahlten Sozialhilfegeldern zu unterscheiden sind die Forderungen auf Rückerstattung. Seit 1. April 2006 wird dazu eine Statistik geführt. Bis Ende Jahr wurde in 20 Fällen die Rückerstattung von insgesamt 252'990 Franken verfügt.

Aufdeckung und Verhinderung unrechtmässiger Sozialhilfebezüge: Das Sozialamt trifft eine Reihe von Massnahmen, um unrechtmässige Bezüge zu verhindern oder aufzudecken. Diese reichen von rechtlichen Belehrungen der Antragstellenden zur Informations- und Meldepflicht über wiederkehrende Befragungen und schriftliche Selbstdeklarationen. Bei Verdacht auf unrechtmässigen Bezug von Sozialhilfe werden folgende Massnahmen getroffen: Information des Rechtsdienstes; Einholen von Konten bei der Ausgleichskasse, um eine allfällige Erwerbstätigkeit festzustellen; Rückbehalt der Sozialhilfe; Änderung des Auszahlungsmodus in kürzeren Intervallen; interne Fallrevisionen und externe Dossierkontrollen.

Falls ein unrechtmässiger Bezug nachgewiesen wird, erlässt das Sozialamt einen Rückerstattungsentscheid. Bei laufender Unterstützung wird die Forderung ratenweise mit der Sozialhilfe verrechnet. Nach Beendigung einer Unterstützung erfolgt das Inkasso aufgrund einer Abzahlungsvereinbarung. Falls keine Zahlungen eingehen, wird der Schuldner, die Schuldnerin bei Aussicht auf Erfolg betrieben. Erfüllt der unrechtmässige Bezug den Tatbestand des Betrugs, kann eine Strafklage eingereicht werden.

2.4 Bedarfsleistungen, die der wirtschaftlichen Sozialhilfe vorgelagert sind

2.4.1 Zusatzleistungen für Familien und Alleinerziehende

Einkommensschwachen Familien und Alleinerziehenden gewährt die Stadt Luzern Zusatzleistungen (FAZ). Sofern Nettoeinkommen und Vermögen unterhalb der im Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV festgelegten Grenzen liegen, werden pro Kind und Monat bis zu 100 Franken ausgerichtet.

Die Zahl der Haushalte, die FAZ erhielten, stieg zwischen 2001 und 2006 kontinuierlich von 46 auf 99. Im Jahr 2006 wurden für insgesamt 185 Kinder (2001: 83) Leistungen ausgerichtet; der durchschnittliche Beitrag pro Haushalt und Jahr lag bei 2078 Franken oder 1112 Franken pro Kind. Die FAZ schlagen in der städtischen Rechnung 2006 mit 205'759 Franken zu Buche.

2.4.2 Mutterschaftsbeihilfe

Die Mutterschaftsbeihilfe sichert Müttern und Familien während zwölf Monaten ab Geburt des Kindes das soziale Existenzminimum, sofern dieses nicht durch Einkommen oder Vermögen gedeckt ist (§ 54 kant. Sozialhilfegesetz SHG). Voraussetzung ist, dass die Mutter sich überwiegend der Pflege und Erziehung des Kindes widmet. Die Mutterschaftsbeihilfe unter-

liegt im Gegensatz zur wirtschaftlichen Sozialhilfe nicht der Rückerstattungs- und Verwandtenunterstützungspflicht. In allen anderen Punkten gelten die gleichen Richtlinien wie für die Sozialhilfe.

Seit der Einführung der obligatorischen Mutterschaftsversicherung auf Bundesebene am 1. Juli 2005 haben angestellte und selbstständig erwerbende Frauen Anspruch auf eine Mutterschaftsentschädigung während 14 Wochen ab dem Tag der Niederkunft. Seither sind die Anträge auf Mutterschaftsbeihilfe deutlich zurückgegangen. Lag die Zahl der Bezügerinnen im Jahr 2004 noch bei 141 (kumuliert), sank sie im Jahr 2005 auf 118. 2006, als die Mutterschaftsversicherung erstmals voll zum Tragen kam, sank die Zahl auf 82 Fälle. Die Nettoauszahlungen beliefen sich im Jahr 2006 auf rund 660'000 Franken.

Nicht erwerbstätige Mütter haben keinen Anspruch auf Leistungen der Mutterschaftsversicherung. Für diese Gruppe ist die Beihilfe nach wie vor wichtig; ebenso für einkommensschwache erwerbstätige Mütter in der Zeit nach Ablauf der 14-wöchigen Leistungsdauer der Mutterschaftsversicherung.

2.4.3 Alimentenhilfe: Bevorschussung und Inkasso

Die Alimentenhilfestelle ist zuständig für die Bevorschussung von Kinderalimenten, die nicht rechtzeitig oder nicht vollständig bezahlt werden (§ 45 ff. SHG). Sie leistet ausserdem Inkassohilfe für Ehegatten- und Kinderalimente (§ 44 SHG) sowie für Kinder- und Ausbildungszulagen.

In den vergangenen Jahren wurden die Dienstleistungen der Alimentenhilfestelle zunehmend in Anspruch genommen. Betreute die Stelle im Jahr 2000 insgesamt 537 Dossiers (Dossiers mit Bevorschussung und/oder Inkassohilfe mit laufenden Alimenten; Dossiers mit Ausständen ohne laufende Alimente), stiegen diese kontinuierlich auf 821 im Jahr 2006 an.

Keine steigende Tendenz wies hingegen die Alimentenbevorschussung auf. Die Zahl der Dossiers schwankte zwischen 278 (Stand 2000) und 245 (Stand 2006). Die Höhe der insgesamt bevorschussten Beträge bewegte sich in einer relativ engen Bandbreite von rund 1,6 Mio. bis 1,8 Mio. Franken jährlich. Davon konnten zwischen 36 Prozent und 52 Prozent wieder eingebracht werden.

Für das Inkasso werden so weit wie möglich gütliche Massnahmen (Zahlungsvereinbarung, Mahnung, Lohnabtretung usw.) angewendet. Oft müssen rechtliche Massnahmen eingeleitet werden: Beteibung, Schuldneranweisung, Sicherstellung, Arrestbegehren. Vermehrt wird gegen unwillige Unterhaltspflichtige auch Strafklage wegen Vernachlässigung der Unterhaltspflicht eingereicht. Bei vielen Zahlungspflichtigen blieb das Inkasso dennoch erfolglos. Gründe sind unbekannter Aufenthalt, Studium/Ausbildung, Arbeitslosigkeit oder Strafvollzug.

Die Zunahme der Inkassofälle ist u. a. mit der Zunahme von Trennungen und Scheidungen zu erklären. Die Zahlungsmoral vieler Alimentenschuldner – meist sind es Väter – lässt zu wünschen übrig. Immer mehr Unterhaltspflichtige sind aber nicht zahlungsunwillig, sondern zahlungsunfähig. Aufgrund von Arbeitslosigkeit oder Aussteuerung aus der Arbeitslosenversicherung sind sie eingeschränkt, ihren Verpflichtungen nachzukommen, oder sie sind selber auf wirtschaftliche Sozialhilfe angewiesen.

Auch die Anspruchsberechtigten können in existenzielle Notlagen geraten und müssen die Alimentenhilfe beanspruchen und oft ebenfalls wirtschaftliche Sozialhilfe beantragen. Eine Mehrheit der Personen, die sich an die Alimentenhilfe wenden, sind Alleinerziehende, die keinen Platz für die Kinderbetreuung während ihrer Berufstätigkeit finden oder diesen nicht bezahlen können. Eine weitere Gruppe, die besonders erwähnt werden soll, sind junge Erwachsene in Ausbildung. Gemäss gängiger Gerichtspraxis wird der Unterhalt für Kinder oft nur bis zu deren Mündigkeit geregelt. Mit 18 Jahren haben jedoch die wenigsten eine abgeschlossene Ausbildung; auch ein allfälliger Lehrlingslohn deckt ihren Lebensunterhalt nicht. Betroffene müssen dann ihren Unterhaltsanspruch gegenüber den Eltern selber geltend machen, was für viele eine Überforderung darstellt. Kann keine Verlängerung der Unterhaltsregelung erwirkt werden, besteht tendenziell ein Risiko, dass diese jungen Menschen wirtschaftliche Sozialhilfe beantragen müssen.

Die laufend steigende Komplexität der persönlichen und finanziellen Situation von Antragstellenden und/oder Unterhaltspflichtigen hat einen höheren Zeitaufwand für Beratung, Betreuung und zusätzliche Massnahmen zur Folge.

2.4.4 Zusatzleistungen zu den Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenrenten (AHIZ)

Die Stadt Luzern gewährt Rentnerinnen und Rentnern, die im eigenen Haushalt leben (bisher aber nicht Rentnerinnen und Rentnern in Heimen), ein Mindesteinkommen in Form von Zusatzleistungen, das analog zu den kantonalen Ergänzungsleistungen berechnet wird. Die Berechnung der AHIZ berücksichtigt die städtischen Verhältnisse; sie unterscheidet sich von jener der Ergänzungsleistungen insofern, als die Höchstgrenze für die Miete höher angesetzt ist und die Nebenkosten in tatsächlicher Höhe eingerechnet werden. Im Jahr 2006 wurden insgesamt Zusatzleistungen von rund 750'000 Franken ausbezahlt. Am Stichtag 31. Dezember erhielten 419 Haushalte AHIZ, wovon 253 allein lebende Frauen. Der Durchschnitt der Leistungen pro Haushalt und Jahr betrug 1796 Franken.

Künftig sollen auch Betagte in Heimen anstelle von Sozialhilfe solche Zusatzleistungen erhalten (siehe Kap. 3.1.4).

2.5 Nothilfe nach Bundesverfassung

Personen, die keinen Anspruch (mehr) auf Sozialhilfe haben, steht gemäss Bundesverfassung (Art. 12 Recht auf Hilfe in Notlagen) eine minimale Nothilfe zu. Diese wurde in verschiedenen Bundesgerichtsentscheiden konkretisiert. Zur Nothilfe gehören Unterkunft, Ernährung und medizinische Grundversorgung. Es sind im Wesentlichen zwei Gruppen, die unter diesem Titel unterstützt werden: Sozialhilfebeziehende, deren Bezüge im Rahmen einer Sanktion auf Nothilfe reduziert werden, und Asylsuchende mit Nichteintretensentscheid.

Sozialhilfebeziehende können ihren Anspruch auf Sozialhilfe verwirken, wenn sie beispielsweise eine zumutbare Arbeit abgelehnt haben. Dann kann die Unterstützung auf die Wohnungsmiete und einen Beitrag von 10 Franken pro Tag reduziert werden. Diese Gruppe besteht aus wenigen Einzelfällen, im April 2007 aus rund zehn Personen. Sie können ihre Anspruchsberechtigung auf wirtschaftliche Sozialhilfe wieder erlangen, wenn sie die Vorgaben erfüllen.

Am 1. April 2004 ist gegen Asylsuchende, auf deren Gesuch nicht eingetreten wird, auf Bundesebene ein Sozialhilfestopp eingeführt worden. Personen mit einem Nichteintretensentscheid (NEE) erhalten seither nur noch Nothilfe. Diese soll keinen Anreiz zum weiteren Verbleib in der Schweiz schaffen und erfolgt daher grundsätzlich in Form von Sachleistungen. Das Sozialamt der Stadt richtet im Auftrag des Kantons Luzern die Nothilfe für Personen mit NEE im ganzen Kanton Luzern aus. Die Leistungen orientieren sich an Vorgaben der Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen (SODK) und werden vom Kanton rückerstattet. Personen mit NEE erhalten Gutscheine für die Notschlafstelle und einen Gutschein im Wert von 10 Franken pro Tag für Nahrungsmittel sowie eine minimale Betreuung. Verletzliche Personen (Familien mit kleinen Kindern und Traumatisierte) werden in Wohnungen untergebracht und betreut, Kinder können die Schule besuchen. Die Nothilfe wird nur von sehr wenigen Personen mit NEE beansprucht, im September 2007 von insgesamt fünf.

Mit dem neuen Asylgesetz wird der Sozialhilfestopp per 1. Januar 2008 auf alle abgewiesenen Asylsuchenden ausgedehnt. Auch Personen, die zum Teil seit Jahren in der Schweiz leben, können dann keinen Anspruch auf Sozialhilfe mehr geltend machen. Es ist schwer abzuschätzen, wie stark die Zahl der Nothilfe Beanspruchenden mit dieser Ausweitung ansteigen wird.

2.6 Persönliche Sozialhilfe: Beratung, Betreuung, Vermittlung

Die Sozialhilfe erbringt nicht nur monetäre Leistungen, sondern gemäss § 25 SHG auch persönliche Beratung, Betreuung und Vermittlung; dies aus der Erkenntnis, dass ein grosser Teil der (potenziellen) Sozialhilfebeziehenden nicht ausschliesslich an finanziellen, sondern auch an persönlichen und sozialen Schwierigkeiten oder Informationsdefiziten leidet. Persönliche

Beratung und Betreuung durch die Sozialarbeitenden ist ein wesentlicher Bestandteil der Sozialhilfe. Sie fördert die Ressourcen und Kompetenzen der Sozialhilfebeziehenden und trägt dazu bei, dass diese möglichst von finanzieller Unterstützung unabhängig werden.

Im Folgenden werden spezielle Leistungen dargestellt, deren Schwerpunkt bei nicht-monetären Unterstützungsformen liegt. Die meisten stehen sowohl Personen offen, die finanziell unterstützt werden, als auch solchen, die (noch) keine wirtschaftliche Sozialhilfe beanspruchen. Diese unterstützenden Angebote tragen dazu bei, dass manche Personen wirtschaftliche Sozialhilfe gar nicht erst in Anspruch nehmen müssen.

2.6.1 Sozial Info REX

Seit Oktober 2004 führt die Stadt Luzern das Sozial Info REX als zentrale Auskunft-, Triage- und Kurzberatungsstelle. Im Sinne eines präventiven Angebots sollen Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Luzern hier möglichst früh geeignete Unterstützung und fachliche Auskunft zu sozialen und gesundheitlichen Fragen finden. Das Sozial Info REX bietet Ratsuchenden Informationen, Orientierungshilfen und Kurzberatungen und vermittelt sie wenn nötig an die zuständigen öffentlichen oder privaten Fachstellen. Hier werden nach ersten Abklärungen auch die Weichen zur wirtschaftlichen Sozialhilfe gestellt.

Informationsmaterialien der verschiedensten Organisationen im Sozial- und Gesundheitsbereich liegen zur Selbstinformation der Besucherinnen und Besucher auf, ein Internetzugang steht zur Verfügung, und persönliche Gespräche werden angeboten. Wöchentlich bieten Freiwillige zudem für zwei Stunden einen Schreibdienst für Personen an, die Schwierigkeiten beim Lesen und Schreiben haben, und unterstützen diese bei der Behörden- und Geschäftskorrespondenz.

Die Nachfrage nach dem Informationsangebot, das auch Fachpersonen zur Verfügung steht, ist in der kurzen Zeit des Bestehens tendenziell zunehmend, wenn auch über einzelne Monate stark schwankend. Lag das Total der Anfragen im Dezember 2004 bei 350, waren es im März 2006 knapp 600. Rund 75 Prozent der Anfragen werden persönlich vorgetragen, 25 Prozent telefonisch. Rund 80 Prozent der Anfragenden wohnen in der Stadt Luzern.

2.6.2 Fachstelle für Arbeit

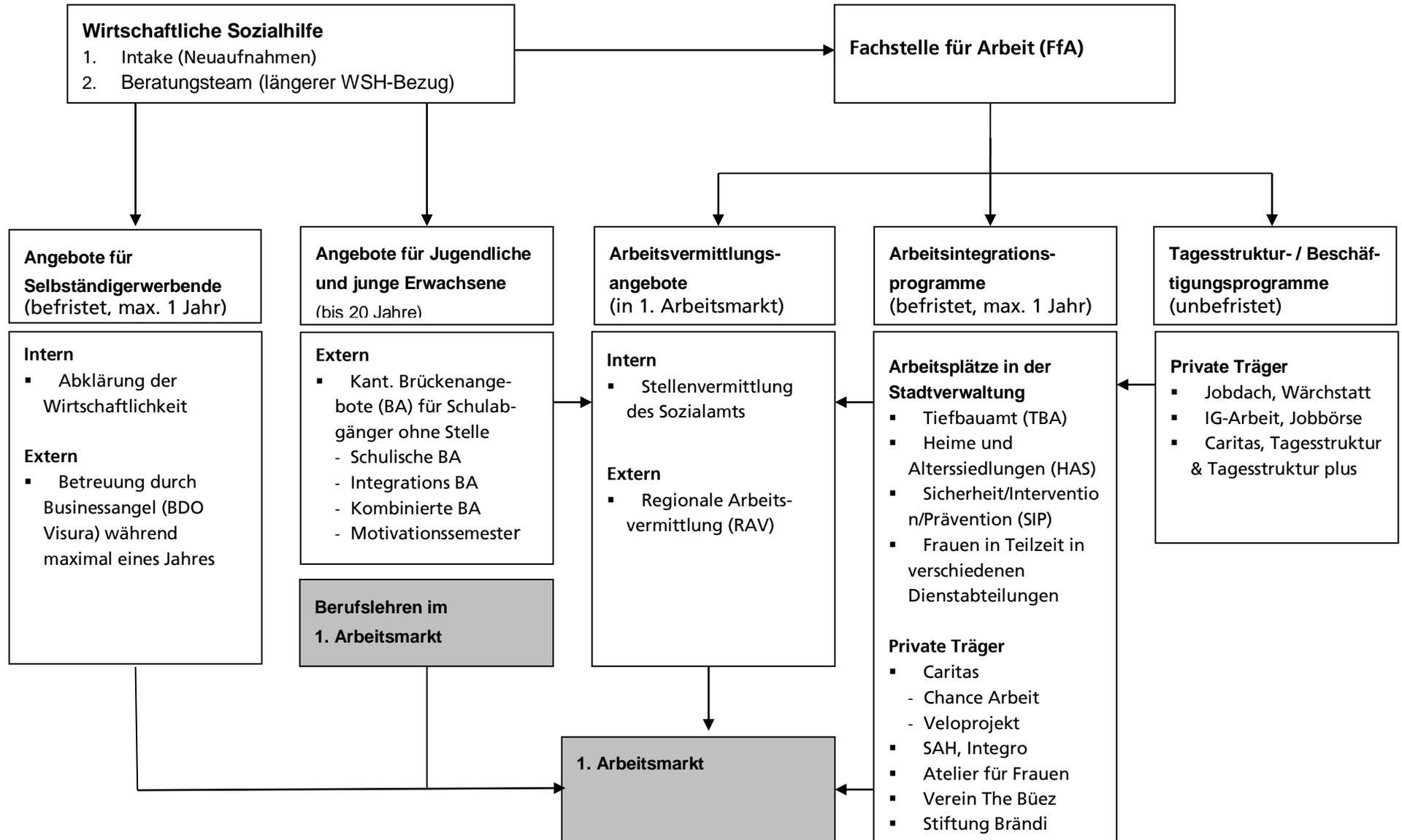
Mit der Rezession der Neunzigerjahre nahm die Zahl der Langzeitarbeitslosen und Ausgesteuerten stark zu. Zeitlich versetzt wirkte sich dies in der Sozialhilfe mit steigenden Zahlen aus. Heute ist rund ein Drittel der Sozialhilfebeziehenden teilweise oder ganz erwerbsfähig, aber in vielen Fällen beruflich schwach qualifiziert. Diese Personen finden trotz grosser Anstrengungen kaum Stellen, was sich auch mit der verbesserten Wirtschaftslage nicht grundsätzlich verändert hat. Die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) unterstützen ausgesteuerte Langzeitarbeitslose bei der Stellensuche nur minimal.

Deshalb hat das Sozialamt 2005 die Fachstelle für Arbeit eingerichtet, die sich verstärkt um die Arbeitsintegration und eine nachhaltige Ablösung von der Sozialhilfe bemüht. Hier wird mit allen Sozialhilfebeziehenden, die arbeitsfähig sind, eine berufliche Abklärung gemacht. Die Vermittelbarkeit variiert je nach Bildung, beruflichen und sozialen Fähigkeiten und Gesundheitszustand. Ein erstes Ziel ist, mit einer Beschäftigung die psychische Stabilität, das Selbstwertgefühl und die Selbstständigkeit der Klientinnen und Klienten und ihre soziale Integration zu erhalten – und damit auch ihre Chancen auf eine Reintegration in den Arbeitsmarkt.

Je nach Ergebnis der Abklärung stehen differenzierte Programme zur Verfügung (siehe nachfolgende Grafik). Für Personen, die in den ersten Arbeitsmarkt vermittelbar sind, werden dort aktiv Arbeitsplätze gesucht. Wer wegen verschiedener Handicaps in der Wirtschaft (noch) keine Chancen hat, wird in Arbeitsintegrationsprogramme privater Träger, in Arbeitstrainings in der Stadtverwaltung oder in niederschwellige Beschäftigungs- und Tagesstrukturprogramme vermittelt. Die Durchlässigkeit zwischen den verschiedenen Stufen sorgt für eine optimale Förderung der Teilnehmenden und eine schrittweise Wiederannäherung an den Arbeitsmarkt.

Mit den neuen SKOS-Richtlinien wurde ein Anreizsystem eingeführt (siehe Kap. 2.1), das im Sinne einer aktivierenden Sozialhilfe die berufliche Eingliederung und soziale Integration fördert: Einkommensfreibeträge führen dazu, dass sich Arbeit für erwerbstätige Sozialhilfebeziehende lohnt. Integrationszulagen werden kooperativen Sozialhilfebeziehenden ausgerichtet, die sich z. B. an Beschäftigungsprogrammen oder Tagesstrukturangeboten beteiligen. Dieses Anreizsystem kann aber nur greifen, wenn die Sozialhilfe für entsprechende Integrationsangebote sorgt, was neben der individuellen Vermittlung ebenfalls Aufgabe der Fachstelle für Arbeit ist.

Arbeitsintegrationsmassnahmen im Rahmen der wirtschaftlichen Sozialhilfe



Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt: Hauptziel und gleichzeitig das anspruchsvollste Ziel der Fachstelle für Arbeit ist eine nachhaltige Ablösung von Personen aus der Sozialhilfe. Im Oktober 2006 wurde die Stelle gezielt mit einer Fachperson für Personalvermittlung erweitert. Diese baut in persönlichen Kontakten ein Netzwerk mit Arbeitgebern auf, vor allem mit lokalen kleinen und mittleren Unternehmen, um geeignete Arbeitsplätze zu akquirieren. Vermittelbare Sozialhilfebeziehende unterstützt sie mit einem Jobcoaching, bis sie eine Anstellung gefunden haben. Bei Bedarf werden auch Arbeitgeber beraten, die langzeitarbeitslose Personen einstellen. Solche Vermittlungen können nur gelingen, wenn Arbeitgeber bereit sind, auch nicht voll leistungsfähigen oder schwach qualifizierten Personen (Nischen-)Arbeitsplätze anzubieten. Von Oktober 2006 bis Mai 2007 konnten insgesamt 14 Personen vermittelt werden.

Arbeitsintegrationsprogramme: Seit den Neunzigerjahren haben private Anbieter verschiedene Arbeitsintegrationsprogramme für Arbeitslose ins Leben gerufen. Das Sozialamt hat mit diesen Anbietern Leistungsverträge abgeschlossen. Die Stadtverwaltung stellt zudem selber Einsatzplätze bereit, wo Sozialhilfebeziehende zeitlich befristete Arbeitstrainings absolvieren können, so in der Bau-, der Sozial- und der Bildungsdirektion. Für alleinerziehende Frauen stellt die Stadtverwaltung 20 Teilzeit-Praktikumsstellen (Projekt FIT) zur Verfügung. Die Programme tragen dazu bei, die Arbeitsfähigkeit zu erhalten, und fördern mittels Bildungsmodulen soziale und persönliche Kompetenzen der Teilnehmenden. Nach drei bis sechs Monaten werden die Chancen auf eine Rückkehr in den ersten Arbeitsmarkt abgeklärt. Ist die Einschätzung positiv, steht die Fachstelle mit aktiver Vermittlung zur Seite. Die Teilnehmenden erhalten einen Soziallohn in der Höhe des Sozialhilfeanspruchs und eine Integrationszulage von 200 Franken.

Beschäftigungs-/Tagesstrukturprogramme: Diese richten sich an Personen, für die wegen mehrfacher Probleme (Sucht, psychische und andere Schwierigkeiten) eine berufliche Integration nicht möglich ist. Hier werden Schlüsselqualifikationen wie Pünktlichkeit und Konstanz vermittelt. Die Teilnehmenden erhalten wirtschaftliche Sozialhilfe mit einer Integrationszulage von maximal 200 Franken.

Programme für Schulabgänger/innen und junge Erwachsene: Junge, die nach der Schule keine Anschlusslösung finden, können an sogenannten Brückenangeboten des Kantons und des Regionalen Arbeitsvermittlungszentrums (RAV) teilnehmen. Dort werden schulische, lebenspraktische, persönliche und soziale Kompetenzen gefördert. Ziel ist ein Anschluss in die Berufswelt (Lehre, Attestausbildung). Sozialhilfebeziehende Teilnehmende erhalten eine Integrationszulage von 100 Franken.

Selbstständige Erwerbstätigkeit: Sozialhilfebeziehende, die eine selbstständige Erwerbstätigkeit aufbauen oder weiterführen wollen, müssen dem Sozialamt einen Businessplan vorlegen, der durch einen externen Unternehmensberater auf Realisierbarkeit und Wirtschaftlichkeit geprüft wird. Bei einem positiven Entscheid erhalten die Personen während maximal zwölf Monaten fachliche Beratung durch einen „Business-Angel“, wirtschaftliche Sozialhilfe ergänzend zum erzielten Gewinn sowie eine Integrationszulage von 200 Franken. Im Durchschnitt zählen zu dieser Gruppe zirka 12 Personen jährlich.

Investitionen in Arbeits- und soziale Integration: Die Sozialdirektion hat die Investitionen in die verschiedenen Integrationsprojekte in den letzten Jahren von 443'658 Franken im Jahr 2002 auf 885'476 Franken im Jahr 2006 nahezu verdoppelt. In der gleichen Zeit stieg die Anzahl Teilnehmender von 95 auf 232 Personen.

2.6.3 Einkommensverwaltung

Die freiwillige Einkommensverwaltung wird seit 1. Januar 2004 im Rahmen der persönlichen Sozialhilfe angeboten. Interessierte müssen zur Zusammenarbeit bereit sein und über ein existenzsicherndes Einkommen verfügen. Die Einkommensverwaltung strebt die finanzielle Stabilisierung der betroffenen Personen an und versucht ihren Umgang mit Finanzen und ihre administrativen Kompetenzen zu verbessern, damit sie ihre Angelegenheiten wieder zunehmend ohne fremde Hilfe erledigen können. Neue Schulden und damit verbundene Beteiligungen, Wohnungskündigungen usw. sollen verhindert werden. Das hilft, soziale Folgekosten für die Betroffenen, aber auch Kosten für die öffentliche Hand und Private einzudämmen. Das Angebot soll auch vormundschaftlichen Massnahmen vorbeugen.

Zu Beginn einer Einkommensverwaltung wird die finanzielle Situation erfasst und ein Budget erstellt. Danach werden über ein Bankkonto Daueraufträge für Miete und Krankenkassenprämien eingerichtet. Weitere Hilfestellungen orientieren sich an den Fähigkeiten und Bedürfnissen der Ratsuchenden.

Es liegt auf der Hand, dass der Kontakt zur Einkommensverwaltung wegen finanzieller Probleme gesucht wird. Es zeigt sich jedoch, dass viele Klientinnen und Klienten Probleme in verschiedensten Lebensbereichen und auch nur selten längerfristige Arbeitsverhältnisse haben. Dies führt zu vielen Abbrüchen der Einkommensverwaltung (59 Prozent vom 1. Januar 2004 bis 31. Dezember 2006). Mangels Kooperation wird die Zusammenarbeit oft schwierig. Die Stelle ist rein administrativ besetzt und nicht für umfassende Fallführungen eingerichtet. Dennoch wird das hochgesteckte Ziel der finanziellen Selbstständigkeit in rund einem Viertel der Fälle erreicht, dies vorwiegend bei Personen mit einem stabilen Einkommen.

Kennzahlen: Seit Beginn der Einkommensverwaltung wurden 134 Dossiers bearbeitet, davon wurden 76 wieder geschlossen. Ende Dezember 2006 waren 58 Dossiers aktiv. 60 Prozent der Ratsuchenden waren erwerbstätig, 37 Prozent lebten von Sozialversicherungsleistungen. 70 Prozent waren Männer, und sie waren zum Teil stark verschuldet. Die wichtigsten Gläubiger waren Inkassobüros, Steuerämter, Wohnungsvermieter und Krankenkassen.

2.6.4 Begleitetes Wohnen

Das Angebot einer Wohnbegleitung richtet sich an Menschen, die auf wirtschaftliche Sozialhilfe angewiesen oder von einer vormundschaftlichen Massnahme betroffen sind und aufgrund ihrer Lebenssituation Unterstützung brauchen. Die Beratungen finden in den Wohnungen der Klientinnen und Klienten statt und sind freiwillig. Ziel der Wohnbegleitung ist, die Wohn- und Lebenssituation zu stabilisieren und zu verbessern. Die Beratungsziele werden in einer Vereinbarung festgehalten und periodisch ausgewertet.

Anlass für eine Wohnbegleitung sind vorwiegend psychische Probleme, kulturelle Anpassungsschwierigkeiten, Sucht, längere Obdachlosigkeit, Verwahrlosung, Erziehungsprobleme oder Probleme bei der Arbeit oder Ausbildung. Die Begleitung orientiert sich an den Bedürfnissen und Fähigkeiten der begleiteten Personen und deckt je nach Situation unterschiedliche Themen ab. Inhaltlich lag ein Schwerpunkt neben der generellen psychosozialen Beratung bei der Unterstützung im finanziell-administrativen Bereich. Wo es sich als sinnvoll erwies, wurde die Zusammenarbeit mit der Einkommensverwaltung eingerichtet. Es gibt eine Tendenz, dass sich vermehrt junge Menschen melden. Eine weitere Gruppe sind Migrantinnen, die durch Heirat Schweizerinnen geworden sind und Probleme in der Kulturanpassung haben.

Kennzahlen: Die Nachfrage bleibt seit 1999 ungebrochen. Die Anzahl der Wohnbegleitungen hat sich bei 30–40 Dossiers eingependelt. Eine Begleitung kann wenige Monate bis zu mehreren Jahren dauern. Die Dauer hat jedoch in den letzten drei Jahren auffallend zugenommen; rund ein Viertel kann als Dauerbegleitung bezeichnet werden. Es geht dabei vor allem um Personen, deren Entwicklungschancen und -perspektiven stark eingeschränkt sind. In vielen Fällen käme als Alternative zur Begleitung eine vormundschaftliche Massnahme in Frage. Die grosse Mehrheit der Klientinnen und Klienten lebt in einem Einpersonenhaushalt; rund 20 Prozent der Begleiteten sind Alleinerziehende, nur wenige sind Familien oder kinderlose Paare.

2.7 Generelle Sozialhilfe

2.7.1 Leistungsvereinbarungen der Stadt Luzern mit Dritten

Unter dem Titel **Generelle Sozialhilfe** postuliert das Sozialhilfegesetz des Kantons Luzern auch vorsorgende und fördernde Hilfe sowie spezialisierte Leistungen für bestimmte Bevölkerungsgruppen. Die Stadt Luzern kennt eine jahrzehntealte Tradition, wonach auch zahlreiche private und kirchliche Träger solche Aufgaben wahrnehmen. Die Sozialdirektion hat in den letzten Jahren mit wichtigen Anbietern Vereinbarungen über bestimmte Leistungen abgeschlossen.

Beratung und Integration von Ausländerinnen und Ausländern: Die Fachstelle für die Beratung und Integration von Ausländerinnen und Ausländern (FABIA) bietet der definierten Zielgruppe Information, persönliche Beratung und Sachhilfe an, wie in der Leistungsvereinbarung (LV) festgehalten ist. Auch institutionelle Beratungen, z. B. für Schulen, Sozialamt oder Vormundschaftsbehörden, gehören zum Auftrag. So kann das Sozialamt beispielsweise die Beratung von Sozialhilfebeziehenden ausländischer Herkunft an FABIA delegieren. Der Beitrag der Stadt Luzern beträgt jährlich rund 108'000 Franken (LV 1.1. bis 31.12.2007).

Sozialberatung für Personen im AHV-Alter: Die Leistungsvereinbarung mit der Pro Senectute Kanton Luzern begründet einen Leistungskatalog zugunsten der älteren Bevölkerung. Dazu gehören Beratung älterer Menschen und ihrer Bezugspersonen, Sachhilfe wie Budgetberatung oder Unterstützung in administrativen Belangen, individuelle Finanzhilfen. Es wird dafür ein jährlicher Betriebsbeitrag von 100'000 Franken ausgerichtet (LV 1.1. bis 31.12.2007).

Einkommensverwaltung für randständige Personen: Die Leistungsvereinbarung mit dem Verein kirchliche Gassenarbeit regelt die Bedingungen für die vom Verein angebotene freiwillige Einkommensverwaltung. Diese richtet sich insbesondere an randständige, meist suchtbetroffene Menschen, die über ein existenzsicherndes Einkommen verfügen. Für rund 60 Fallführungen ist ein jährlicher Betrag von 66'000 Franken vereinbart (LV 1.1.2007 bis 31.12.2009).

Sozialberatung für psychisch Kranke: Der Hilfsverein für Psychischkranke des Kantons Luzern bietet Menschen mit psychischen Krankheiten oder Behinderungen Beratung und Wohnmöglichkeiten an. Die Leistungsvereinbarung mit dem Hilfsverein regelt die Abgeltung für Information, Sozialberatung und Sachhilfe zugunsten psychisch Kranker mit einem jährlichen Betriebsbeitrag der Stadt Luzern von 40'000 Franken (LV 1.1.2007 bis 31.12.2009).

Beratung für Jugendliche und Eltern: Die Fachstelle Jugend- und Elternberatung CONTACT bietet Jugendlichen, ihren Eltern und Bezugspersonen (z. B. Lehrpersonen, Arbeitgebende) Beratung bei sozialen und psychosozialen Problemen an und wirkt an jugendspezifischen Präventionsprojekten mit. Gemäss Leistungsvereinbarung mit dem Trägerverein beteiligt sich die Stadt Luzern mit einem jährlichen Beitrag nach einem Finanzierungsschlüssel, der die Anzahl Mandate und die Einwohnerzahl der Stadt berücksichtigt (LV 1.1.2007 bis 31.12.2008).

2.7.2 Beitragsfonds für Fördernde Sozialhilfe BFFS bzw. Nachfolgeorganisation Zweckverband für institutionelle Sozialhilfe und Gesundheitsförderung

Ein wesentlicher Teil der generellen Sozialhilfe für die Bevölkerung der Stadt Luzern wird im Rahmen des Beitragsfonds für Fördernde Sozialhilfe (BFFS) erbracht. Es handelt sich um einen freiwilligen Zusammenschluss von 81 Gemeinden des Kantons Luzern. 15 Gemeinden sind nicht dabei. Die Finanzierung erfolgt über ein System von Pro-Kopf-Beiträgen, abgestuft nach Zentrumsnähe. So bezahlt die Stadt Luzern Fr. 11.50 pro Kopf, die Agglomerationsgemeinden Fr. 4.15, Regionalzentren und grössere Landgemeinden Fr. 3.35 und vom Zentrum weit entfernte Landgemeinden Fr. 2.50. Fast alle Organisationen, Institutionen und Leistungen werden etwa im gleichen Umfang vom Kanton mitfinanziert.

Dieser Zusammenschluss von Gemeinden und die Zusammenarbeit mit dem Kanton werden im Rahmen der neuen Finanzordnung und der Aufgabenteilung, die ab 1. Januar 2008 gelten soll – die Volksabstimmung findet im November 2007 statt –, grundlegend reorganisiert und erweitert. Im Sinne einer definierten Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden wird ein Zweckverband gegründet, dem neu alle 96 Gemeinden sowie der Kanton angehören. Die Finanzierung erfolgt neu nicht mehr über abgestufte, sondern über für alle Gemeinden gleiche Pro-Kopf-Beiträge. Die Belastung für die Stadt Luzern wird so von 660'000 auf 446'000 Franken gesenkt.

Die Gemeinden und der Kanton erbringen je 50 Prozent der Finanzierung. Der Zweckverband wird von einem achtköpfigen Vorstand mit vier Gemeinde- und vier Kantonsvertretungen geleitet. Die Geschäftsstelle ist beim Kanton, das Präsidium bei den Gemeinden.

Der Zweckverband wird Beiträge an die folgenden Organisationen leisten, die schon bisher vom BFFS unterstützt wurden: Pro Senectute, Pro Infirmis, Verein Kirchliche Gassenarbeit, Verein Jobdach, IG Arbeit, Patientenstelle, Frauenzentrale, Frauenhaus, Begleitete Besuchstage, Verein Schuldensanierung, Info Selbsthilfegruppen, Infozentrum Stellensuchende, Beitrag Fixerraum (für Pilotphase; evtl. Dauerbetrieb). Zusätzliche Leistungen, die zum Teil von verschiedenen Gemeinden, auch der Stadt Luzern, finanziert worden sind, werden ab 2008 neu über den Zweckverband finanziert; es geht um die Aidshilfe Luzern, das Drogenforum Innerschweiz (DFI) und den Spritzentausch. Für die Stadt Luzern handelt es sich um eine Summe von gut 100'000 Franken, die zusätzlich wegfallen.

Achtung: Diese Beiträge umfassen nicht alle Leistungen, die die Stadt Luzern von den genannten Organisationen bezieht. In gewissen Bereichen – z. B. Pro Senectute, Gassenarbeit – hat die Stadt Luzern zusätzliche Leistungsaufträge abgeschlossen, die den Einkauf von weiteren Dienstleistungen abdecken, z. B. Einkommensverwaltungen, Sozialberatung (siehe 2.7.1).

3 Aktuelle Übersicht – Entwicklungsbereiche

3.1 Massnahmen mit direktem Bezug zur Sozialhilfe

3.1.1 Verstärkte Investitionen in die Arbeitsintegration

Von den Sozialhilfebeziehenden im Erwerbsalter (16- bis 65-jährige ohne Fremdplatzierte) ist rund ein Drittel aus verschiedenen Gründen – Betreuungspflichten, Krankheiten, soziale Schwierigkeiten – nicht erwerbsfähig (Ende 2006 rund 300 Personen). Eine weitere Gruppe sind sogenannte Working-Poor oder Teilzeitarbeitende; sie sind erwerbstätig, aber das tiefe Einkommen muss mit Sozialhilfe bis zum Existenzminimum ergänzt werden (Ende 2006 rund 150 Personen). Rund die Hälfte der Sozialhilfebeziehenden im Erwerbsalter ist arbeitsfähig und sucht eine Arbeitsstelle (Ende 2006 rund 420 Personen). Diese Arbeitssuchenden, die keine Leistungen der Arbeitslosenversicherung beziehen, werden heute, je nach Qualifikation und Leistungsfähigkeit, von der Fachstelle Arbeit in geeignete Arbeitsintegrations- oder Beschäftigungsprogramme oder in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt. Es bleibt aber eine Tatsache, dass Letzteres auch bei guter Wirtschaftslage nur für relativ wenige Personen möglich ist. Und für die bestehenden Arbeitsintegrationsprogramme gibt es oft Wartefristen; zudem sind diese Programme zeitlich befristet.

Für die Sozialdirektion hat erste Priorität, diesen Personen möglichst umgehend eine unbefristete Arbeit vermitteln zu können. Nicht nur, um die Sozialhilfeausgaben zu begrenzen, sondern auch, um bei Betroffenen die Folgen einer längeren Arbeitslosigkeit gering zu halten. Denn mit der Dauer des Ausschlusses aus dem Arbeitsleben nehmen soziale und gesundheitliche Probleme Betroffener zu. Jede Art von Beschäftigung, ob im ersten oder zweiten Arbeitsmarkt, ist ein Beitrag zur Stabilisierung und verringert das Risiko der sozialen Isolation.

Deshalb will die Sozialdirektion ihre Anstrengungen zur Arbeitsintegration verstärken, die Palette von Arbeitsmöglichkeiten in der Wirtschaft, aber auch in anderem Rahmen erweitern und die Anzahl Plätze erhöhen.

Dauerarbeitsplätze: Ein aktueller Schwerpunkt ist der Aufbau von Dauerarbeitsplätzen, die im Bereich zwischen dem ersten und zweiten Arbeitsmarkt angesiedelt sind. Solche Unternehmen sind unter dem Begriff „Sozialfirmen“ in verschiedenen Städten bereits erprobt. Die Sozialdirektion der Stadt Luzern definiert dafür folgende Eckwerte:

- Sozialfirmen verfolgen gleichzeitig wirtschaftliche und soziale Ziele. Sie ermöglichen leistungsbeeinträchtigten Mitarbeitenden eine nachhaltige und unbefristete Einbindung in einen Arbeitsprozess.
- Die Arbeitsbedingungen bilden die Arbeitsrealität der Wirtschaft, des Gewerbes so weit als möglich ab und halten damit den Beschäftigten die Option auf einen Wiedereintritt in den ersten Arbeitsmarkt offen.
- Für teilleistungsfähige Mitarbeitende werden Teillöhne ausbezahlt. Eine Komplementärzahlung erfolgt durch Sozialhilfe oder Renten.
- Sozialfirmen können auch voll leistungsfähige Personen zu einem branchenüblichen Lohn beschäftigen.
- Sozialfirmen generieren mit der Herstellung von Produkten oder Dienstleistungen rund 50 Prozent des Umsatzes.

Die Sozialdirektion geht dieses Projekt auf regionaler Ebene an und bezieht auch Gemeinden mit ein. Sie steht in Kontakt mit Wirtschaft und Gewerbe, mit Berufsverbänden und Gewerkschaften. Sie wird die Dauerarbeitsplätze nicht selber realisieren, sondern sucht schon in der Projektphase die Kooperation mit erfahrenen Anbietern von Arbeitsintegrationsprogrammen, die für die Durchführung in Frage kommen (u. a. Caritas Luzern, Schweizerisches Arbeiterhilfswerk, Stiftung Brändi, IG Arbeit).

Das Projekt wird von der Hochschule für Soziale Arbeit Luzern im Auftrag der Sozialdirektion entwickelt. Bis Ende 2007 wird ein Grobkonzept für Dauerarbeitsplätze für den Raum Luzern vorliegen:

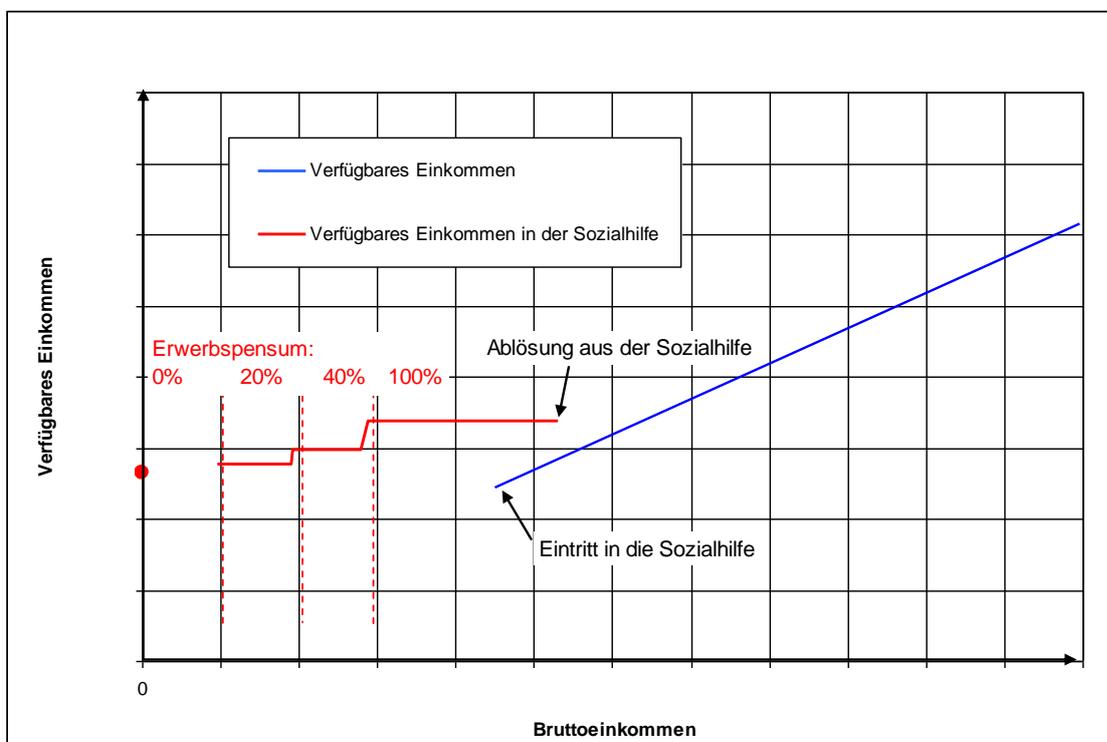
- Die Zielgruppe, die für solche Dauerarbeitsplätze in Frage kommt, ist qualitativ und quantitativ näher umschrieben.
- Bestehende Modelle sind analysiert, und eine Typologie möglicher Angebotsformen ist erstellt (Sozialfirmen; begleitete Arbeitsplätze in der Wirtschaft, Erweiterung bestehender Arbeitsintegrationsprogramme usw.).
- Das Potenzial und die Ressourcen möglicher Anbieter sind analysiert.

Geplant ist ein langsamer Aufbau der Dauerarbeitsplätze, um sie nach Art und Anzahl entsprechend der Nachfrage zu gestalten. Sie sollen vor allem in Bereichen entstehen, die von der Privatwirtschaft nicht abgedeckt werden. Es wird darauf geachtet, dass kein Lohndumping entsteht.

3.1.2 Die Ausstiegsschwelle aus der wirtschaftlichen Sozialhilfe

Die berufliche Integration bleibt ein wichtiges Ziel in der Sozialhilfe. Die Aufnahme oder Ausdehnung einer Erwerbsarbeit kann aber in bestimmten Fällen für Sozialhilfebeziehende negative wirtschaftliche Folgen haben, indem sich eine (vermehrte) Erwerbstätigkeit für sie nicht lohnt. Bereits vor der Revision der SKOS-Richtlinien 2005 war ein Ausstieg aus der Sozialhilfe für bestimmte Klientinnen und Klienten aus rein ökonomischer Sicht nicht erstrebenswert, weil bei Erwerbseinkommen knapp über dem sozialen Existenzminimum unter dem Strich weniger frei verfügbares Einkommen blieb als mit Sozialhilfe. Dies betraf vor allem Mehrpersonenhaushalte, aber auch Alleinstehende, die aus medizinischen Gründen nicht Vollzeit arbeiten konnten.

Schematische Darstellung: Verfügbares Einkommen innerhalb und ausserhalb der Sozialhilfe



Die blaue Kurve (verfügbares Einkommen ausserhalb der Sozialhilfe) geht unter die rote Kurve (verfügbares Einkommen in der Sozialhilfe), weil in der Stadt Luzern der Einkommensfreibetrag (EFB) in die Austrittsgrenze (Ablösung aus der Sozialhilfe), aber nicht in die Eintrittsgrenze (Eintritt in die Sozialhilfe) eingerechnet wird.

Diese Situation hat sich seit Einführung der revidierten SKOS-Richtlinien 2006 mit dem Anreizsystem akzentuiert. Die Sozialhilfe ergänzt tiefe Einkommen bis zum sozialen Existenzminimum und belässt zusätzlich einen Einkommensfreibetrag (im Kanton Luzern je nach Pensum zwischen 100 und 500 Franken). Indes erhalten Personen, deren Erwerbseinkommen knapp über der Sozialhilfeschwelle liegt, nicht nur keine Sozialhilfe und damit auch keinen Einkommensfreibetrag (mehr), auch situationsbedingte Leistungen der Sozialhilfe wie Zahnarztkos-

ten, Franchisen und Kostenbeteiligungen gemäss KVG bleiben aus. Es kann in bestimmten Konstellationen sein, dass nach einer Ablösung aus der Sozialhilfe monatlich bis zu 500 Franken weniger zur Verfügung stehen als zuvor.

Neben diesen Effekten, die auch bei den Ergänzungsleistungen oder der Alimentenbevorschussung auftreten, gibt es weitere Faktoren, die einen Austritt aus der Sozialhilfe und einen Stellenantritt oder -ausbau materiell gesehen bestrafen: Mit dem Wegfall der Sozialhilfe entfällt auch der Anspruch auf die volle Prämienverbilligung, und es werden allenfalls höhere Tarife der Kinderkrippen verrechnet. Zudem müssen wieder Steuern bezahlt werden; eine alleinstehende Person im Kanton Luzern bezahlt bis zu einem steuerbaren Einkommen von 8500 Franken eine Pauschalsteuer; bei höheren Einkommen greift die ordentliche Besteuerung. Um diese Problematik zu entschärfen, müssen die unterschiedlichen Transferleistungen/Zuschüsse (Hilfen und Unterstützungen usw.) besser koordiniert und tiefe Einkommen steuerlich entlastet werden.

3.1.3 Sozialhilfe und Familien mit Kindern

Kinder sind in der Schweiz ein Armutsrisiko. Das belegt die hohe Sozialhilfequote bei Kindern, die auch in der Stadt Luzern rund doppelt so hoch ist wie beim Durchschnitt aller Altersgruppen. Kinder, die in Armut aufwachsen, erleiden verschiedene Nachteile: Sie haben geringere Bildungschancen, grössere Gesundheitsprobleme und oft auch soziale und familiäre Schwierigkeiten. Die Bekämpfung der Kinder- und Familienarmut hat für die Stadt Luzern deshalb grosse Bedeutung.

Durch die Ausrichtung von bescheidenen Zusatzleistungen für einkommensschwache Familien und Alleinerziehende, FAZ (siehe Kap. 2.4.1), wird dieses Armutsrisiko heute etwas gemildert. Die Wirkung dieser Zusatzleistungen wird zurzeit evaluiert. Erste Ergebnisse zeigen, dass die FAZ eine tiefe Abholquote aufweisen und nur für ein kleines Segment von Familien wirksam sind. Der Stadtrat wird sich deshalb nach Vorliegen der Evaluation vertieft mit der Frage einer Reduktion von Familien- und Kinderarmut befassen.

Unabhängig davon ist diese bzw. die Sozialhilfeabhängigkeit von Alleinerziehenden und Familien mit Kindern zu reduzieren, indem die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit für Frauen erleichtert wird. Eine wirksame Massnahme dazu ist der Ausbau verschiedener Angebote der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Der Stadtrat wird dem Parlament im Jahr 2008 dazu einen Nachfolgebericht zur Strategie von 2006 vorlegen. In diesem Zusammenhang wird ausdrücklich auf die Umsetzung des Berichts „Kinder-, Jugend- und Familienpolitik in der Stadt Luzern, Strategie und Umsetzung“, B+A 34/2006 vom 13. September 2006, eingegangen.

3.1.4 Sozialhilfe und alte Menschen

In der Stadt Luzern werden zahlreiche betagte Menschen – und Jahr für Jahr mehr – von wirtschaftlicher Sozialhilfe abhängig, wenn sie sich in einem Alters- oder Pflegeheim aufhalten und alle verfügbaren Einkommensquellen wie Renten, Ergänzungs- und Krankenversicherungsleistungen die hohen Kosten nicht decken. Am Stichtag 31. Dezember 2006 betrafen 245 Dossiers der wirtschaftlichen Sozialhilfe Betagte in Alters- und Pflegeheimen. Im Unterschied zu betagten Menschen im Heim werden bedürftigen Betagten, die im eigenen Haushalt leben, städtische Zusatzleistungen zu den Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenrenten (AHIZ) ausgerichtet. Der Stadtrat will nun Heimbewohnerinnen und -bewohnern den anderen Betagten gleichstellen und auch für sie die mögliche Stigmatisierung durch wirtschaftliche Sozialhilfe beseitigen. Er beantragt dem Parlament mit B+A 44/2007 „Reform der Heimtaxen im Anschluss an die Finanzreform 08“ vom 19. September 2007, künftig auch an Betagte in Heimen anstelle von wirtschaftlicher Sozialhilfe städtische Zusatzleistungen auszurichten. Mit der beantragten Regelung entfällt auch die Verwandtenunterstützungspflicht.

3.1.5 Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene als neue Aufgabe

Ab 2008 übernimmt die Stadt die Sozialhilfe für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene, die zehn Jahre oder länger in der Schweiz sind. Diese Aufgabe wurde bisher von der CARITAS Luzern im Auftrag des Kantons wahrgenommen. Im Laufe des Jahres werden 70 Dossiers, die insgesamt 150 Personen umfassen, an das Sozialamt übertragen. In den Folgejahren ist mit jährlichen Übergaben von 10 bis 20 Dossiers zu rechnen.

Neben den Auslagen für die wirtschaftliche Sozialhilfe provoziert diese Veränderung zusätzliche Personal- und Infrastrukturkosten in der Höhe von gegen 150'000 Franken. Zudem ist zu erwarten, dass die Beratung und Betreuung dieser Personengruppe sehr anspruchsvoll sein wird.

3.1.6 Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) von Sozialhilfe, Arbeitslosenversicherung und IV

Bei Sozialhilfebeziehenden treten nicht selten gesundheitliche, soziale und berufliche Probleme gleichzeitig auf. In solchen Situationen ist oft unklar, ob für eine Person die Arbeitslosenversicherung, die Invalidenversicherung oder die Sozialhilfe zuständig ist. Betroffene werden von einer Einrichtung zur anderen weitergereicht, sinnvolle Interventionen zur Problemlösung bleiben zu lange aus.

2005 wurde unter dem Titel IIZ-MAMAC (Interinstitutionelle Zusammenarbeit – Medizinisch-arbeitsmarktliche Assessments im Rahmen des Case-Managements) ein nationales Projekt gestartet mit dem Ziel, Personen mit Mehrfachproblematiken rascher in den Arbeitsmarkt zu integrieren, zwischen den involvierten Systemen klare Zuständigkeiten zu schaffen und so den für Betroffene nachteiligen Drehtüreffekt zu eliminieren.

Das Sozialamt der Stadt Luzern beteiligt sich (wie auch das Sozialberatungszentrum Sursee, SOBZ) an einem Pilotprojekt des kantonalen Sozialamtes zur Umsetzung dieser interinstituti-

onellen Zusammenarbeit, das am 1. März 2007 gestartet ist. Bei der von einer Koordinatorin geführten Anlaufstelle in der Stadt Luzern können Klientinnen und Klienten angemeldet werden. Mit diesen Personen wird ein Assessment durchgeführt, an dem sich die Arbeitslosenversicherung, die Invalidenversicherung und die Sozialhilfe, teilweise auch die Berufsberatung, beteiligen. Danach werden Massnahmen für die Integration in den Arbeitsmarkt festgelegt, die für alle Beteiligten verbindlich sind. Eine der Institutionen übernimmt anschliessend stellvertretend für alle die Fallführung im Sinne des Case-Managements.

Im Herbst 2007 werden die ersten Auswertungen des IIZ-Pilotprojekts Luzern vorgenommen. Eine schweizweite Evaluation erfolgt 2008.

3.1.7 Missbrauchsbekämpfung in der Sozialhilfe

Die Diskussion über Missbrauch der Sozialhilfe wird in den letzten Jahren intensiv und kontrovers geführt. In der Regel werden von den Medien Einzelfälle von tatsächlichem oder angeblichem Missbrauch – sachlich oder weniger sachlich – dargestellt. Allzu oft werden daraus verallgemeinernde Schlüsse gezogen: Sozialhilfebeziehende werden generell unter Missbrauchsverdacht gestellt, Vollzugsorgane der Sozialhilfe als unprofessionell oder vertrauensselig kritisiert.

Definition und Ausmass von Missbrauch: Unbestritten ist, dass es in der Sozialhilfe wie in jedem anderen System zu Missbrauch kommt. Missbrauch liegt nach Sozialhilfegesetz dann vor, wenn Leistungen durch falsche oder unvollständige Angaben zu den persönlichen oder wirtschaftlichen Verhältnissen erschlichen werden. Konkret geht es hauptsächlich um Schwarzarbeit, undeklarierten Bezug von (Sozial-)Versicherungsleistungen, Besitz von nicht deklariertem Vermögen, Verschweigen von Erbschaften, Falschangaben zur tatsächlichen Haushaltsgrösse, Wegzug in eine andere Gemeinde oder mehrmonatige Auslandsaufenthalte. Wie hoch die Missbrauchsquote tatsächlich ist, kann nicht genau beziffert werden: Schätzungen von Fachleuten bewegen sich zwischen 3 und 5 Prozent; eine vereinzelt in den politischen Raum gestellte Zahl von 10 Prozent kann nicht bestätigt werden: In der Stadt Luzern wurde in den Jahren seit 2000 in 1,5 Prozent aller Dossiers Missbrauch aufgedeckt. Bei Annahme einer gleich grossen Dunkelziffer würde in rund drei von hundert Fällen unrechtmässig Sozialhilfe bezogen.

Kontrollmassnahmen: Wie im Kapitel 2.3 Rechtsdienst des Sozialamtes dargelegt, trifft das Sozialamt der Stadt Luzern verschiedene Massnahmen, um unrechtmässigen Bezug von wirtschaftlicher Sozialhilfe zu verhindern oder aufzudecken:

- Klientinnen und Klienten werden auf ihre Informations- und Meldepflicht in einem Unterstützungsvertrag schriftlich verpflichtet.
- Regelmässig werden schriftliche Selbstdeklarationen eingefordert.
- Alle Dossiers werden von einer internen Kontrollstelle regelmässig revidiert (Vieraugenprinzip).

- Intervention unter den fallführenden Sozialarbeitenden.
- Periodische externe Dossierkontrollen.

Ergänzung der Kontrollinstrumente: Aus der Summe dieser Massnahmen resultiert schon heute eine weitgehende Gewähr, dass Missbrauch verhindert oder aufgedeckt werden kann. Der Stadtrat hält es jedoch für angezeigt, das Kontrollverfahren mit zwei zusätzlichen Elementen zu ergänzen:

- a) In bestimmten Fällen werden Hausbesuche gemacht, entweder durch die für das Dossier zuständigen Sozialarbeitenden oder durch spezialisierte Revisorinnen und Revisoren. Damit ist jedoch ein grosser Zeitaufwand verbunden, was die Schaffung zusätzlicher Stellen erfordert.
- b) In schwierigen Fällen, bei denen ein Verdacht auf unrechtmässigen Bezug vorliegt und Transparenz mit den bisher bestehenden Mitteln des Sozialamtes nicht hergestellt werden kann, wird ein spezialisierter Sozialinspektor eingesetzt. Die Sozialdirektion geht dazu ein fallweises Auftragsverhältnis mit dem Sozialinspektor der Gemeinde Emmen ein. Ein detailliertes Ablaufschema sorgt für klare Entscheide über einen Einsatz des Sozialinspektors und garantiert, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen (z. B. Schutz der Privatsphäre) bei solchen Ermittlungen strikte eingehalten werden.

Diese beiden Massnahmen können schon präventiv wirksam sein, indem rein die Kenntnis davon einzelne Klientinnen und Klienten von betrügerischem Verhalten abhalten kann. Und sie sind geeignet, das Vertrauen in einen korrekten Vollzug der Sozialhilfe zu verstärken. Dies liegt im Interesse der Steuerzahlenden ebenso wie im Interesse der grossen Mehrheit der ehrlichen Sozialhilfebeziehenden.

Datenschutz: Im Rahmen der Diskussion um den Sozialhilfemissbrauch war in letzter Zeit wiederholt zu lesen, dass der Datenschutz den Informationsaustausch zwischen den Behörden verhindere und dadurch dem Sozialhilfebetrug Vorschub geleistet werde. Die Behörden sind grundsätzlich an das Amtsgeheimnis gebunden. Es gibt jedoch eine Vielzahl von kantonalen und eidgenössischen Bestimmungen, die einen Datenaustausch zwischen den Behörden und mit Dritten (z. B. Sozialversicherungsträgern, Arbeitgebenden, Privaten) ermöglichen. Das Sozialamt kann z. B. gestützt auf das Sozialhilfegesetz des Kantons Luzern bei Dritten Auskünfte über die wirtschaftlichen Verhältnisse der Klientschaft einholen.

Nach dem Luzerner Datenschutzgesetz können Daten an Behörden weitergegeben werden, wenn ein Gesetz dazu ermächtigt oder verpflichtet bzw. wenn die Organe glaubhaft machen, dass sie die Daten rechtmässig bearbeiten. Die Behörden können somit bereits heute innerhalb der gesetzlichen Schranken Daten austauschen, ohne mit dem Amtsgeheimnis in Konflikt zu geraten. In einzelnen Bereichen könnte jedoch die Zusammenarbeit der Behörden optimiert werden. Die Forderung, dass Datenschutz nicht zum Täterschutz werden darf, ist grundsätzlich zu begrüssen. Beispielsweise könnte ein verbesserter Datenaustausch zwischen den Strafverfolgungs- und den Sozialbehörden – wie dies von einzelnen Parteien postuliert wird – in einigen Fällen (weitere) unrechtmässige Sozialhilfebezüge verhindern und eine ab-

schreckende Wirkung haben. Der Informationsaustausch müsste jedoch klar eingegrenzt werden, z. B. bei bewiesenem Sozialhilfebetrug oder erheblichem Verdacht dazu. Der Gesetzgeber muss entscheiden, ob und inwieweit er den Datenschutz in bestimmten Bereichen lockern will, damit Betrugsfälle besser aufgedeckt werden können.

Für weitere Ausführungen zum Sozialhilfemissbrauch wird auf die folgenden Stellungnahmen verwiesen:

- Stellungnahme zur Motion 138, Yves Holenweger namens der SVP-Fraktion, vom 4. Mai 2006: „Ein Sozialinspektor auch für Luzern“
- Antwort auf die Interpellation 14, René Kuhn namens der SVP-Fraktion, vom 1. Oktober 2004: „Sozialmissbrauch in der Stadt Luzern“
- Stellungnahme zum Postulat 349, René Kuhn namens der SVP-Fraktion, vom 27. Januar 2004: „Verdeckte Ermittler“

3.1.8 Auswirkungen der kantonalen Finanzreform 08 und der neuen Aufgabenteilung von Kanton und Gemeinden

Die Finanzreform 08 und die neue Aufgabenteilung von Kanton und Gemeinden bringen im Spannungsfeld der Sozialhilfe der Stadt Luzern zusätzliche strukturelle Belastungen. Materiell haben sie auf die Sozialhilfeausgaben voraussichtlich folgende Auswirkungen:

Minderausgaben

- | | |
|--|-----------|
| ▪ Reduktion der wirtschaftlichen Sozialhilfe für Heimbewohnerinnen und -bewohner wegen der Erhöhung der Ergänzungsleistungen und der Einführung einer städtischen Zusatzleistung | –1,5 Mio. |
| ▪ Wegfall der Massnahmenvollzugskosten (Kostenübernahme durch den Kanton Luzern) | –1,4 Mio. |

Mehrausgaben

- | | |
|---|-----------|
| ▪ Wegfall des kantonalen Ausgleichsfonds | +5,5 Mio. |
| ▪ Wirtschaftliche Sozialhilfe für Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Asylsuchende | +1,8 Mio. |

Mehrkosten 2008

Somit ist im Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe im Jahr 2008 mit folgenden Mehrkosten zu rechnen:	+4,4 Mio.
---	-----------

3.2 Gestaltung einer umfassenden Sozialpolitik

3.2.1 Sozialpolitik als Querschnittsaufgabe

Die Sozialhilfe ist das letzte Netz der sozialen Sicherheit für die wirtschaftlich schwächste Bevölkerungsgruppe. Wer davon abhängig wird oder bleibt und wie sich die Dossierzahlen und Kosten entwickeln, wird jedoch von zahlreichen Faktoren in verschiedenen Politikfeldern auf kommunaler, kantonaler und Bundesebene sowie der Wirtschaft beeinflusst. Der Stadtrat betrachtet die Sozialhilfe deshalb nicht isoliert, sondern im übergeordneten Rahmen und richtet seine Politik entsprechend integral aus. Er orientiert sich an einer sozialen Gesamtpolitik, für die insbesondere die folgenden Politikfelder zentral sind:

- **Wirtschafts- und Finanzpolitik:** Nur eine finanzkräftige Stadt mit einer starken Wirtschaft und genügend Arbeitsplätzen bietet Gewähr, dass möglichst alle Bewohnerinnen und Bewohner ihre materielle Existenz selbstständig sichern können. Nur eine finanzkräftige Stadt kann auch eine soziale Stadt sein.
- **Sozialpolitik im Kontext:** Die Sozialpolitik wird verstanden als eine umfassende Politik, zu der Bildungs-, Integrations-, Familien- und Steuerpolitik ebenso gehören wie Kultur- und Sportpolitik sowie Fragen des Wohnens, des Wohnumfelds, aber auch einer umfassenden Umweltpolitik usw.
- **Informations- und Kommunikationspolitik:** Der Stadtrat arbeitet kontinuierlich auf einen sozialpolitischen Konsens der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteurinnen und Akteure hin. Dazu betreibt er eine aktive, transparente Informations- und Kommunikationspolitik.

3.2.2 Konkrete Handlungsfelder und Massnahmen

Zusätzlich zu den unter 3.1 genannten Massnahmen mit direktem Bezug zur Sozialhilfe verfolgt der Stadtrat weitere sozialpolitische Massnahmen: Die Familien- und Steuerpolitik sollen auch mit dem Ziel der Armutsprävention und des sozialen Ausgleichs gestaltet werden. Insbesondere setzt sich der Stadtrat ein für

- eine Steuerpolitik im Gleichgewicht, die sich an den finanziellen Möglichkeiten der Betroffenen orientiert;
- eine aktive Schul- und Bildungspolitik, die für alle Bevölkerungsgruppen optimale Bildungs- und Ausbildungschancen anstrebt;
- ausreichend bezahlbare Plätze zur familienergänzenden Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter, um beiden Elternteilen sowie Alleinerziehenden eine Erwerbstätigkeit parallel zur Erziehungsaufgabe zu ermöglichen;
- den Ausbau der Beratungsangebote für Familien mit besonderem Blick auf die Früherkennung von möglichen Defiziten;
- eine Quartierentwicklungspolitik, die auf ein kinderfreundliches Wohnumfeld setzt und soziale Vernetzung erleichtert;
- Zusatzleistungen für betagte Menschen in Heimen.

3.2.3 Eintreten für eine aktivere und gesamtheitlichere Rolle von Kanton und Bund in der Sozialpolitik

Der Stadtrat nimmt in geeigneter Weise Einfluss auf die Sozialpolitik der übergeordneten politischen Ebenen und engagiert sich für eine aktive Rolle von Bund und Kantonen bei der Armutsprävention und Armutsbekämpfung.

Dies bedeutet auf Kantonebene:

- Verbindliche und einheitliche Orientierung aller Gemeinden an den SKOS-Richtlinien zur Ausrichtung der Sozialhilfe
- Eine kantonale Steuerpolitik, welche die Familienlasten berücksichtigt und die tiefen Einkommen von der Steuer befreit
- Eine bessere Koordination der unterschiedlichen Transferleistungen/Zuschüsse (= Hilfen und Unterstützung) zur Beseitigung falscher Anreize im Hinblick auf die Förderung der Arbeitsintegration
- Eine aktivere Rolle des Kantons bei der familienergänzenden Kinderbetreuung

Dies bedeutet auf Bundesebene:

- Eine Steuerpolitik, welche die Familienlasten besser berücksichtigt
- Durchführung einer nationalen Armutskonferenz mit allen politischen und fachlichen Akteurinnen und Akteuren sowie Organisationen der Betroffenen
- Einführung der Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien
- Ein Bundesrahmengesetz, das das Zusammenwirken der Systeme der sozialen Sicherheit koordiniert und steuert in Berücksichtigung der Interessen von Kantonen, Städten und Gemeinden

4 Abschreibung des Postulats 366 2000/2004

Das Postulat 366, Katharina Hubacher namens der GB-Fraktion, vom 18. März 2004: „Für eine Fachstelle zur Wiedereingliederung von ausgesteuerten Sozialhilfeempfänger/innen“ wurde an der Sitzung vom 4. November 2004 vom Grossen Stadtrat überwiesen.

Wie im vorliegenden Bericht aufgezeigt, verfügt das Sozialamt über eine Fachstelle für Arbeit, die für die Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt oder die individuelle Zuweisung in sinnvolle Integrationsprogramme zuständig ist. Für Personen, deren Eingliederungschancen nicht oder zu wenig über Arbeitsintegrationsprogramme wahrgenommen werden können, werden zusammen mit Partnern (Gemeinden, Kanton, Arbeitslosenhilfsfonds, Invalidenversicherung IV und Arbeitslosenversicherung ALV, private soziale Organisationen, Wirtschaft, Gewerbe und Gewerkschaften) zusätzlich die Interinstitutionelle Zusammenarbeit IIZ sowie das Projekt Dauerarbeitsplätze aufgebaut. Mit der Einführung der neuen SKOS-Richtlinien konnten die Arbeitsanreize massiv verbessert werden. Die Schwellenprobleme – falsch wirkende Anreize – bei der Ablösung von der Sozialhilfe sollen in Zusammenarbeit mit dem

Kanton und den Gemeinden abgebaut werden (siehe Stellungnahme zum Postulat 271, Jörg Krähenbühl namens der SVP-Fraktion, vom 24. April 2007: „Arbeit muss sich auch für tiefe Einkommen wieder lohnen“).

5 Antrag

Der Stadtrat beantragt dem Grossen Stadtrat, vom vorliegenden Bericht – insbesondere von den politischen Stossrichtungen unter Kapitel 3 – zustimmend Kenntnis zu nehmen und das Postulat 366 2000/2004 „Für eine Fachstelle zur Wiedereingliederung von ausgesteuerten Sozialhilfeempfänger/innen“ als erledigt abzuschreiben.

Luzern, 14. November 2007

Urs W. Studer
Stadtpräsident



Toni Göpfert
Stadtschreiber

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag 58 vom 14. November 2007 betreffend

Bericht zur Sozialhilfe der Stadt Luzern Übersicht – Entwicklungsbereiche,

gestützt auf den Bericht der Sozialkommission,

in Anwendung von Art. 30 Abs. 1 lit. b der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 sowie von Art. 87 Abs. 4 des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrates vom 11. Mai 2000,

beschliesst:

- I. Vom Bericht – insbesondere von den Stossrichtungen unter Kapitel 3 – wird zustimmend Kenntnis genommen.
- II. Das Postulat 366, Katharina Hubacher namens der GB-Fraktion, vom 18. März 2004: „Für eine Fachstelle zur Wiedereingliederung von ausgesteuerten Sozialhilfeempfänger/innen“, wird als erledigt abgeschrieben.