



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

Bericht und Antrag

an den Grossen Stadtrat von Luzern
vom 9. Juli 2008 (StB 694)

B+A 26/2008

Bericht zur Sozialhilfe der Stadt Luzern 2002–2007: Leistungen – Entwicklungs- bereiche – Massnahmen

**Vom Grossen Stadtrat
zustimmend zur Kenntnis
genommen am 23. Oktober 2008**

Bezug zur Gesamtplanung 2008–2012

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 Stadt betreibt mit den Angeboten und Dienstleistungen in den Bereichen Kinder, Jugend und Familie eine aktive 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 und Antrag 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 und Antrag 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.

Die Sozialhilfe der Gemeinde Littau ist nicht Bestandteil dieses Berichts. Nach der Zusammenlegung der beiden Gemeinden auf 1. Januar 2010 werden die sozialen Dienste Gegenstand einer speziellen Organisationsentwicklung sein in Verbindung mit der Ausdehnung der sozialpolitischen Strategie auf die fusionierte Stadt.

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
1.3 Fusion von Littau und Luzern	9
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 2002–2007	12
2.2.2 Nettokosten wirtschaftliche Sozialhilfe 2002–2007	13
2.2.3 Zu- und Abgänge 2002–2007	14
2.2.4 Bezugsdauer 2002–2007	15
2.2.5 Altersgruppen 2002–2007	16
2.2.6 Ein- und Mehrpersonendossiers 2002–2007	17
2.2.7 Sozialhilfequote 2007 im Vergleich mit anderen Städten	18
2.2.8 Sozialhilfequote im Vergleich mit Agglomerationsgemeinden 2005/2006	19
2.2.9 Ausländerinnen und Ausländer in der wirtschaftlichen Sozialhilfe	20
2.2.10 Ausländerinnen und Ausländer nach Kontinenten	21
2.2.11 Unbezahlte Krankenkassenprämien und Leistungsstopp	21
2.3 Rechtsdienst des Sozialamtes	22
2.4 Bedarfsleistungen, die der wirtschaftlichen Sozialhilfe vorgelagert sind	24
2.4.1 Zusatzleistungen für Familien und Alleinerziehende	24
2.4.2 Mutterschaftsbeihilfe	24
2.4.3 Alimentenhilfe: Bevorschussung und Inkasso	25
2.4.4 Zusatzleistungen zu den Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenrenten (AHIZ)	27
2.5 Nothilfe nach Bundesverfassung	27
2.6 Persönliche Sozialhilfe: Beratung, Betreuung, Vermittlung	28
2.6.1 Sozial Info REX	28
2.6.2 Massnahmen zur Arbeitsintegration	29
2.6.3 Einkommensverwaltung	34
2.6.4 Begleitetes Wohnen	34

2.7	Generelle Sozialhilfe	35
2.7.1	Leistungsvereinbarungen der Stadt Luzern mit Dritten	35
2.7.2	Zweckverband für institutionelle Sozialhilfe und Gesundheitsförderung (ZiSG)	36
3	Aktuelle Entwicklungsbereiche und Massnahmen	37
3.1	Arbeitsintegration verstärken: Schaffung von Dauerarbeitsplätzen	38
3.2	Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) von Sozialhilfe, Arbeitslosenversicherung und Invalidenversicherung	39
3.3	Die Ausstiegsschwelle aus der wirtschaftlichen Sozialhilfe	40
3.4	Familien mit Kindern	42
3.5	Alte Menschen	43
3.6	Sozialhilfe für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene als neue Aufgabe	43
3.7	Missbrauchsbekämpfung in der Sozialhilfe ergänzen	44
3.8	Sozialpolitik als Querschnittaufgabe	45
4	Abschreibung der Postulate 366 2000/2004 und 271 2004/2009	46
5	Antrag	47

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 März 2007 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 verfügte die Stadt Luzern bis Ende 2007 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 war bisher die wirtschaftliche Sozialhilfe dafür zuständig.

Die Zentrumslasten in der Sozialhilfe wurden bis Ende 2007 durch Beiträge aus dem kantonalen Ausgleichsfonds im Umfang von gut 6 Mio. Franken jährlich gemildert. Dieser Fonds wurde per Anfang 2008 abgeschafft. 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.

1.3 Fusion von Littau und Luzern

Die Sozialhilfe der Gemeinde Littau ist nicht Bestandteil dieses Berichts. Nach der Zusammenlegung der beiden Gemeinden auf 1. Januar 2010 werden die sozialen Dienste Gegenstand einer speziellen Organisationsentwicklung sein. Eine solche ist gefordert, um einen Teil der Synergievorgaben im Zusammenhang mit der Fusion erzielen zu können sowie und vor allem auch im Zusammenhang mit den einschneidenden Veränderungen im Vormundschaftsbereich, u.a. mit der Verselbstständigung der Vormundschaftsbehörde auf 2012. Angesichts dieser absehbaren und einschneidenden Änderungen und der bereits vorgängig eingeleiteten Reformen im Bereich Familienberatung und Kinder- und Jugendschutz macht es auch Sinn, die sozialpolitischen Strategien zu überprüfen und anzupassen.

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 2002–2007 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.).

Dieser Bericht verwendet Daten, die nach Vorgaben für den „Kennzahlenvergleich Sozialhilfe in Schweizer Städten“ der Städteinitiative Sozialpolitik erhoben wurden; wo keine andere Quelle genannt ist, handelt es sich um diese Zahlen. Nun gibt es andere statistische Erhebungen wie die Sozialhilfestatistik des Kantons Luzern bzw. des Bundes, die aufgrund unterschiedlicher Zählarten in einzelnen Bereichen davon abweichen.

Zur Erläuterung:

Beim **Kennzahlenvergleich der Städteinitiative Sozialpolitik** (also auch im vorliegenden Bericht) werden nur aktive Dossiers mit Zahlungen im Erhebungszeitraum gezählt. Nicht mitgezählt werden Dossiers, bei denen die Stadt Luzern ausschliesslich kostenersatzpflichtig ist.

Im **Geschäftsbericht der Stadt Luzern** erscheinen teilweise abweichende Zahlen. Dort werden alle aktiven Dossiers im Erhebungszeitraum gezählt, unabhängig davon, ob Zahlungen laufen. Dazu zählen auch Dossiers im Abschlussmodus sowie Dossiers, bei denen die Stadt Luzern nur kostenersatzpflichtig ist.

Die **Sozialhilfestatistik des Bundes** (wie die kantonale Sozialhilfestatistik) berücksichtigt nur Dossiers mit Zahlungen im Erhebungszeitraum. Zusätzlich werden dort auch jene Dossiers gezählt, die von der Caritas Luzern im Rahmen der Flüchtlingshilfe unterstützt werden (und die im vorliegenden Bericht nicht erscheinen).

Definitionen verwendeter Fachbegriffe

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

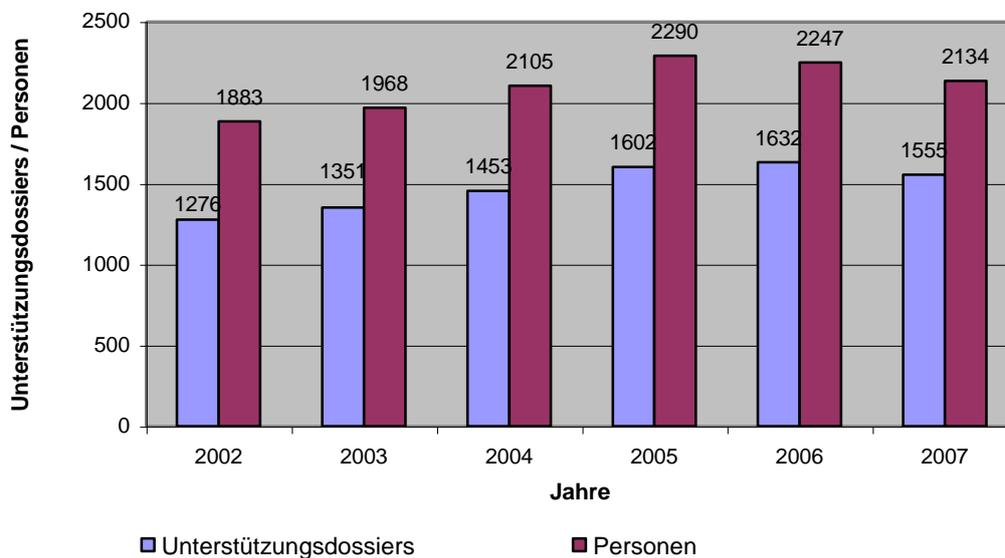
Kumulierte Zahlen: Unterstützungsdossiers bzw. Personen, die in einem Kalenderjahr mindestens eine bedarfsabhängige Sozialhilfeleistung bezogen haben, werden kumulativ gezählt, unabhängig von Höhe und Dauer der Leistung.

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 2002–2007

Kumulierte Zahlen; inklusive fremdplatzierten Personen



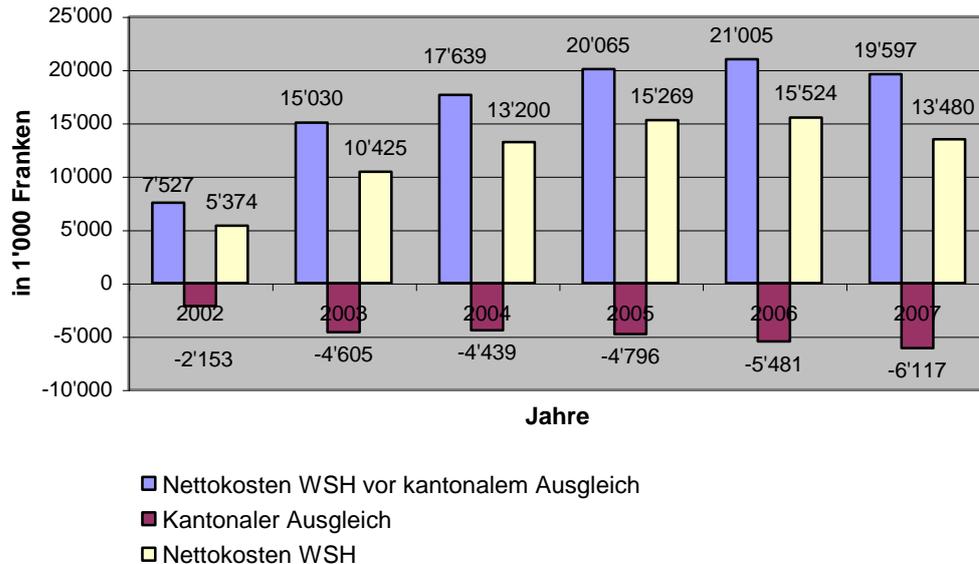
Die Zahl der Unterstützungsdossiers wie die Zahl der unterstützten Personen hat in den Jahren 2002 bis 2005 stark zugenommen. 2006 war gegenüber dem Vorjahr die Anzahl der unterstützten Personen und 2007 waren die Personen- und Dossierzahlen rückläufig. Die Abnahme der Dossiers um 4,7 % von 2006 auf 2007 und der unterstützten Personen um 5 % ist einerseits auf die verstärkten Investitionen in die Arbeitsintegration und andererseits auf die verbesserte Situation auf dem Arbeitsmarkt zurückzuführen.

Per 31. Dezember 2007 bezogen 242 Betagte in Alters- und Pflegeheimen wirtschaftliche Sozialhilfe. Mit der Anpassung der Ergänzungsleistungen auf Anfang 2008 und der Ausdehnung der städtischen Zusatzleistungen zu den Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenrenten (AHIZ) auf Personen in Alters- und Pflegeheimen auf Februar 2008 entfällt bei diesen Personen, von wenigen Ausnahmen abgesehen, der Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe.

Andererseits sind Anfang 2008 rund 60 Dossiers (139 Personen) von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen neu dazugekommen (siehe 3.1.5).

2.2.2 Nettokosten wirtschaftliche Sozialhilfe 2002–2007

Quelle: Stadt Luzern, Finanzbuchhaltung; inklusive fremdplatzierter Personen

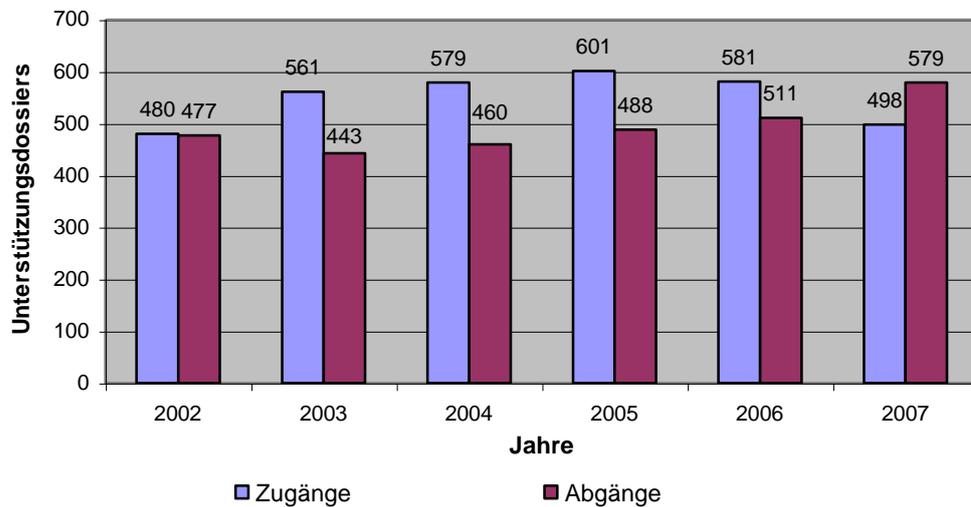


Die Zahlen zeigen stetig wachsende Nettokosten in den Jahren 2002 bis 2006. Zum ersten Mal seit 2002 haben sich die Kosten 2007 – im Vergleich zum Vorjahr um 13,2 % – reduziert. Der hohe Anstieg von 2002 auf 2003 ist damit zu erklären, dass Ende 2002 das System des innerkantonalen Kostenausgleichs/Finanzierungsmodus verändert wurde.

Im Jahr 2008 ist mit einem starken Anstieg der Nettokosten zu rechnen, weil der kantonale Ausgleich wegfällt (siehe Kap. 3.1).

2.2.3 Zu- und Abgänge 2002–2007

Inklusive fremdplatzierter Personen



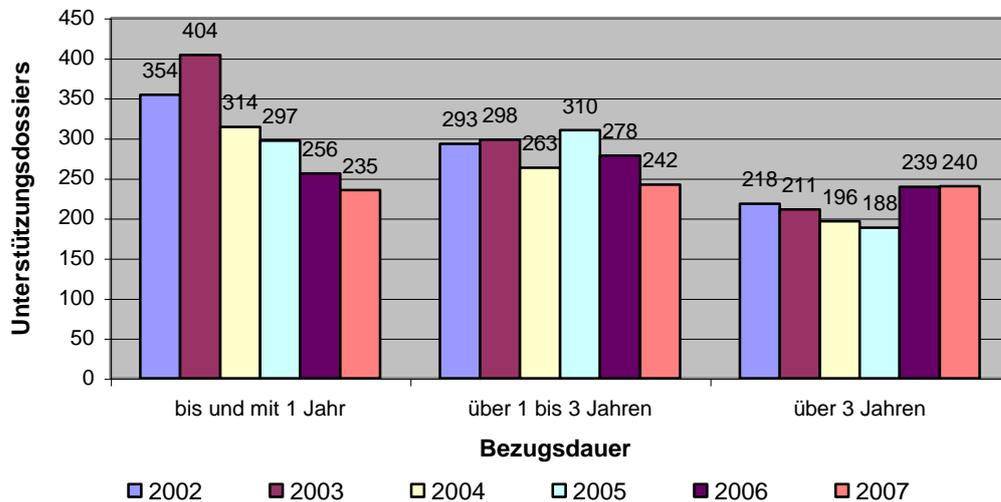
Diese Grafik illustriert, dass in der Sozialhilfe eine grosse Fluktuation besteht. Jährlich wird eine hohe Anzahl neuer Fälle aufgenommen, während gleichzeitig zahlreiche Dossiers geschlossen werden können. Die Fallzugänge wuchsen in den Jahren 2002 bis 2005 stets an. Sie nahmen 2006 erstmals leicht um 3,3 % und 2007 im Vergleich zum Vorjahr sogar deutlich um 14,3 % ab.

Seit 2003 werden jedes Jahr mehr Dossiers von der Sozialhilfe abgelöst. Dieser Trend setzte sich auch im Jahr 2007 mit einer Steigerung im Vergleich zum Vorjahr um 13,3 % fort. Erstmals im dargestellten Zeitraum wurden 2007 mehr Fälle abgelöst als neue hinzukamen.

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 2002–2007

Stichmonat Dezember, exklusive fremdplatzierter Personen

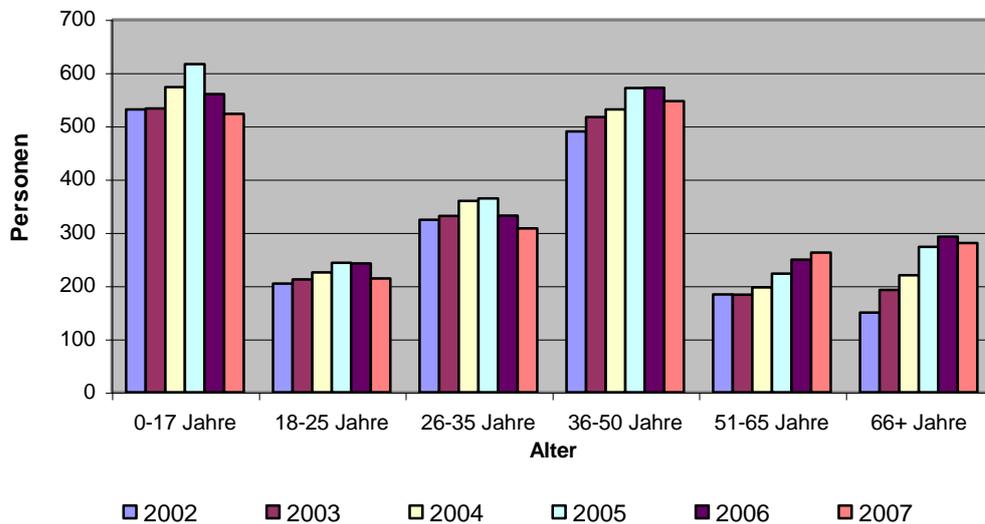


Das Diagramm zeigt, dass Fälle, die **maximal ein Jahr** in der Sozialhilfe sind, nach 2003 kontinuierlich abnehmen. Dies dürfte damit zu tun haben, dass Personen, die noch nicht lange arbeitslos sind, vergleichsweise gute Chancen haben, eine Stelle zu finden, und sich zudem die Unterstützung durch die Fachstelle für Arbeit (siehe Kap. 2.6.2) positiv auswirkt.

Die Zahl der Fälle mit **1- bis 3-jähriger Bezugsdauer** hat 2007 im Vergleich zu 2006 um 13 % abgenommen. 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 Rezession 2002/2003 in die Sozialhilfe aufgenommen wurden, wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Allerdings konnte die Zahl der Dossiers im Jahr 2007 auf dem Niveau des Vorjahres gehalten werden.

2.2.5 Altersgruppen 2002–2007

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 seit dem Jahr 2006 eine erfreuliche Trendwende auszumachen. Die Sozialhilfequote bei Kindern und Jugendlichen liegt aber mit 6,9 % immer noch deutlich höher als die Quote im Durchschnitt aller Altersgruppen (3,7 %).

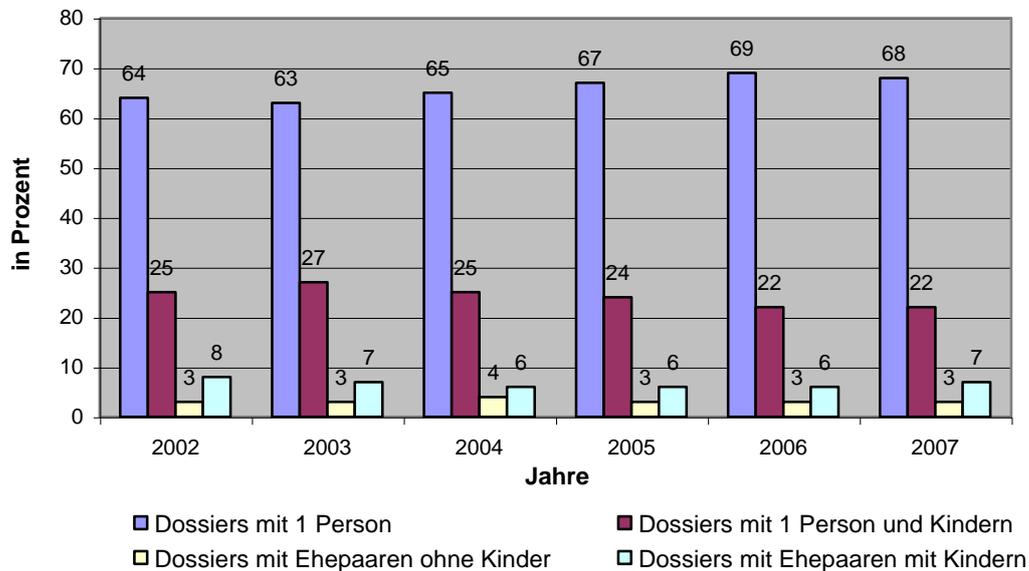
Die Zahlen der **jungen Erwachsenen** (18–25 Jahre), jene der **26- bis 35-Jährigen** und der **36- bis 50-Jährigen** gingen gegenüber dem Vorjahr leicht zurück. Dies ist auf die verbesserte Situation auf dem Arbeitsmarkt zurückzuführen.

Steigende Zahlen – plus 5,2 % von 2006 auf 2007 – 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** verzeichnete bis 2006 ebenfalls ein stetiges Wachstum. Erst 2007 war ein Rückgang um 4,7 % zu verzeichnen. Diese Gruppe wird aber 2008 durch die Anpassungen der Ergänzungsleistungen und den Ausbau der AHIZ sehr stark abnehmen.

2.2.6 Ein- und Mehrpersonendossiers 2002–2007

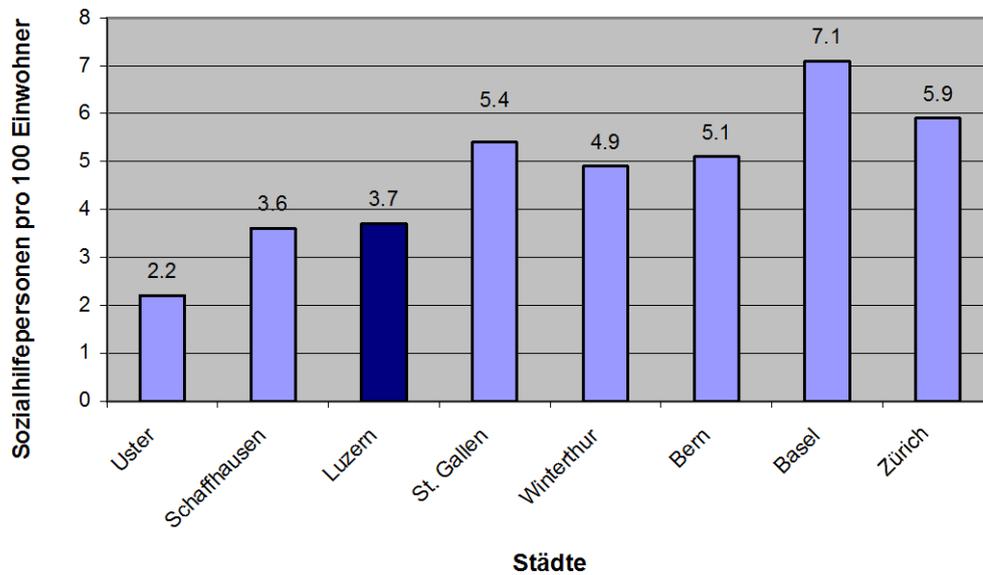
Stichmonat Dezember, exklusive fremdplatzierter Personen



Der Anteil der Einpersonendossiers ist mit 64 % (2002) bis 68 % (2007) aller Dossiers durchwegs hoch. Dies spiegelt die Tatsache, dass Alleinlebende 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 % eine besonders hohe Zahl von Einpersonenhaushalten ausweist. Die Unterstützungsdossiers der Alleinerziehenden haben von 195 im Jahr 2003 auf 159 (2007) abgenommen.

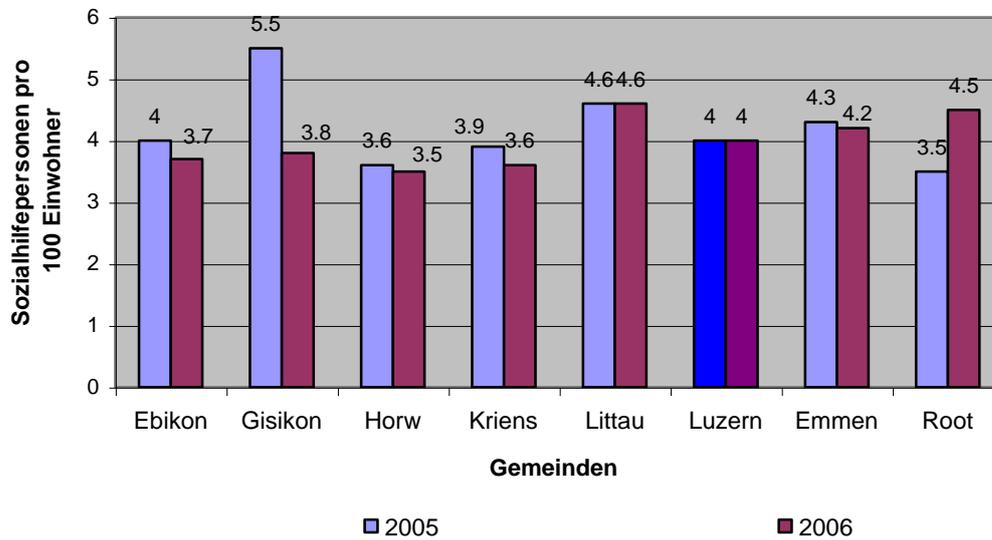
2.2.7 Sozialhilfequote 2007 im Vergleich mit anderen Städten

Kumulierte Personenzahl, inklusive fremdplatzierter Personen



Die Sozialhilfequote der Stadt Luzern von 3,7 % 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

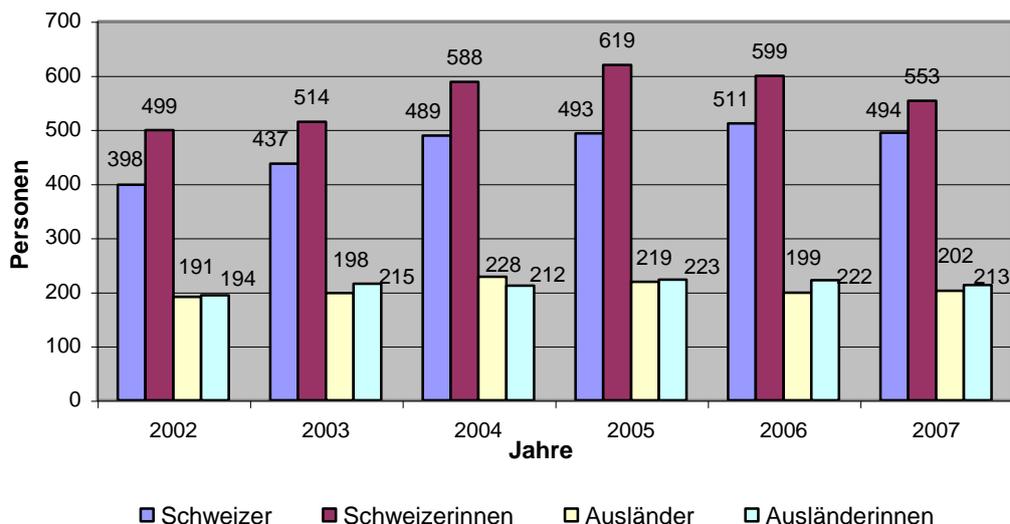


Der Vergleich zeigt, dass die Sozialhilfequote (Sozialhilfebeziehende pro 100 Einwohner) der Stadt Luzern 2006 mit 4,0 im Rahmen der Agglomerationsgemeinden lag. Leicht höher waren die Quoten von Littau, Emmen und Root, während Meggen (nicht auf der Grafik) mit 0,8 die tiefste Quote in der Agglomeration auswies. Die Quote im ganzen Kanton Luzern lag bei 2,5. Die Zahlen 2007 sind noch nicht verfügbar.

2.2.9 Ausländerinnen und Ausländer in der wirtschaftlichen Sozialhilfe

Ausländische und Schweizer Bevölkerung im Vergleich

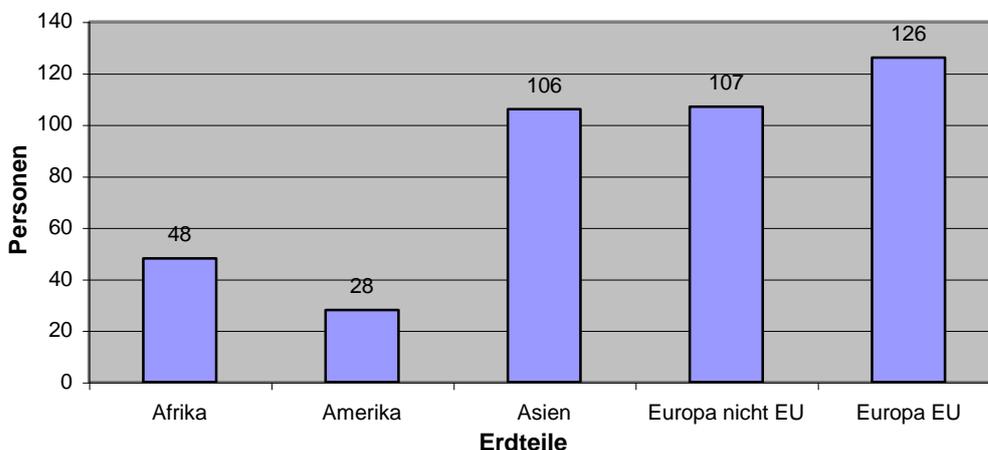
Stichmonat Dezember 2007, inklusive fremdplatzierter Personen



Die ständige ausländische Wohnbevölkerung in der Stadt Luzern per Ende 2007 betrug 11'166 Personen oder 19,1 % der Gesamtbevölkerung. Zum gleichen Zeitpunkt wurden 415 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 % 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 Erwerbschancen 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 in der Überzahl sind. Das lässt sich mit der Formel „Armut ist weiblich“ (z. B. Allein-erziehende, 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 2007, inklusiv fremdplatzierter Personen



Diese Grafik schlüsselt die Herkunft der ausländischen Sozialhilfebeziehenden nach Kontinent auf. Die Darstellung zeigt, dass die grösste Gruppe mit 126 Personen aus der EU stammt, gefolgt von Menschen aus europäischen Ländern, die nicht der EU angehören, und asiatischen Ländern. Durch Änderung der Zuständigkeiten für die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich werden sich 2008 in dieser Verteilung gewisse Verschiebungen ergeben.

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 2007 gingen beim Sozialamt der Stadt Luzern rund 1686 Meldungen über solche Leistungssperren ein.

Das Sozialamt finanziert die uneinbringlichen Prämien von Einwohnerinnen und Einwohnern der Stadt Luzern, wenn ein Verlustschein vorliegt, und macht sie bei der zuständigen Stelle für die Prämienverbilligung geltend. Der Kostenanteil für das Sozialamt hielt sich mit durchschnittlich rund 34'870 Franken für die Jahre 2003 bis 2007, der nicht rückvergütet wurde, in Grenzen. Bei der fraglichen Gruppe handelte es sich um durchschnittlich 440 Personen jährlich. Der administrative Aufwand für dieses Prozedere ist jedoch gross.

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 Nothilfe, zur Krankenversicherung usw.

Verwaltungsrechtspflege: Im Zusammenhang mit der Sozialhilfe werden vermehrt Streitige Verwaltungsverfahren durchgeführt. Die Einsprachen von Sozialhilfebeziehenden auf Entscheide der Sozialdirektion haben von 7 (2002) auf 28 (2006) kontinuierlich zugenommen. Im Jahre 2007 wurden 19 Einsprachen verzeichnet. Der Anstieg von Einsprachen ist u. a. darauf zurückzuführen, dass das Sozialamt seit 2004 aufgrund der neusten bundesgerichtlichen Rechtsprechung vermehrt Sistierungen 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 Sozialhilfebeziehende 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 belaufen sich im Durchschnitt der Jahre 2001–2007 auf rund 123'000 Franken jährlich. Das Bundesgericht hat jüngst höhere Anforderungen an die Voraussetzungen für das Vorliegen von „günstigen Verhältnissen“ (Art. 328 ZGB) gestellt (BGE vom 21.11.2007). Aufgrund der geänderten Rechtsprechung und diverser Kritiken aus der Praxis wird die SKOS die Berechnungsgrundlagen für die Verwandtenunterstützung revidieren und mutmasslich die bisherigen

Einkommens- und Vermögensgrenzen deutlich erhöhen. Dies wird zur Folge haben, dass künftig weniger Verwandte als leistungspflichtig gelten und die Erträge aus der Verwandtenunterstützung entsprechend geringer ausfallen werden.

Rückerstattung rechtmässig bezogener Sozialhilfe: Wer wirtschaftliche Sozialhilfe bezieht, muss diese zurückerstatten, wenn er oder sie in günstige finanzielle Verhältnisse kommt, beispielsweise aufgrund von Nachzahlungen von Sozialversicherungsleistungen oder einer Erbschaft. Rückerstattungen, sofern sie zumutbar sind, werden auf freiwilliger Basis geleistet oder aufgrund eines Rückerstattungsentscheids, einer Betreuung oder eines Verrechnungsantrags bei Sozialversicherungen usw. In den Jahren 2001 bis 2007 schwankten die Erträge zwischen 376'000 und 941'000 Franken pro Jahr (Durchschnitt: 677'000 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 Sozialhilfe erhalten hat. Im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2007 wurden rund 165'000 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 2006 wurde in 20 Fällen die Rückerstattung von insgesamt 252'990 Franken verfügt und im Jahr 2007 wurden in 21 Fällen 91'100 Franken zurückgefordert.

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 zu schriftlichen Selbstdeklarationen. Bei Verdacht auf unrechtmässigen Bezug von Sozialhilfe sind folgende Massnahmen vorgesehen, die je nach Fall einzeln oder kombiniert getroffen werden: Information des Rechtsdienstes; Einholen von Konten bei der Ausgleichskasse, um eine allfällige Erwerbstätigkeit festzustellen; Einforderung von Unterlagen bei Dritten (Arbeitgeber, Sozialversicherungsträger usw.); Rückbehalt der Sozialhilfe; Änderung des Auszahlungsmodus in kürzeren Intervallen; interne Fallrevisionen und externe Dossierkontrollen.

In schwierigen Fällen, bei denen ein Verdacht auf unrechtmässigen Bezug vorliegt und Transparenz mit den bestehenden Mitteln des Sozialamtes nicht hergestellt werden kann, wird ein spezialisierter Sozialinspektor eingesetzt. Die Sozialdirektion geht dazu fallweise ein 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.

Falls ein unrechtmässiger Bezug nachgewiesen wird, erlässt das Sozialamt einen Rückerstattungsentscheid und/oder die Sozialhilfe wird eingestellt. Bei weiterlaufender 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.

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.

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 2007 kontinuierlich von 46 auf 123 (2007). Im Jahr 2007 wurden für insgesamt 254 Kinder (2001: 83) Leistungen ausgerichtet; der durchschnittliche Beitrag pro Haushalt und Jahr lag bei 2187 Franken oder 1'059 Franken pro Kind. Die FAZ schlagen in der städtischen Rechnung 2007 mit 269'119 Franken zu Buche.

2.4.2 Mutterschaftsbeihilfe

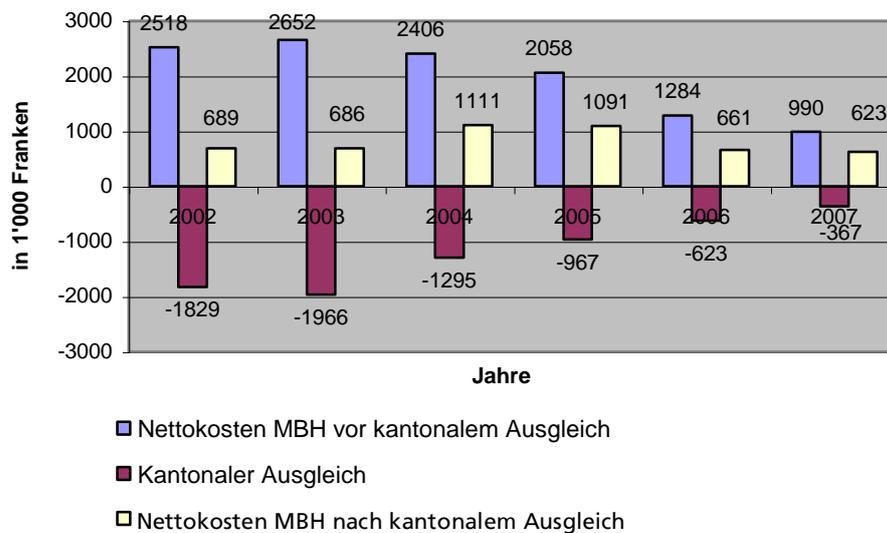
Die Mutterschaftsbeihilfe sichert Müttern und Familien während zwölf Monaten ab Geburt des Kindes das soziale Existenzminimum, sofern dieses nicht durch Einkommen oder Vermögen gedeckt ist (§ 54 kant. Sozialhilfegesetz SHG). Voraussetzung ist, dass die Mutter sich überwiegend der Pflege und Erziehung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

tenunterstützungspflicht. 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 2007 auf 60 Bezügerinnen (kumuliert). Die Nettoauszahlungen (siehe unten stehende Grafik) beliefen sich im Jahr 2007 auf 623'542 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.

Kostenentwicklung Mutterschaftsbeihilfe 2002–2007



Im Jahr 2008 ist wieder mit einem Anstieg der Nettokosten zu rechnen, weil der kantonale Ausgleich wegfällt (siehe Kap. 3.1).

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 826 im Jahr 2007 an.

Keine steigende Tendenz wies hingegen die Zahl der Dossiers der Alimentenbevorschussung auf; sie schwankte zwischen 278 (Stand 2000) und 240 (Stand 2007). 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 und 48 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. Eine kleine, aber wachsende Gruppe 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 (bis Februar 2008 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 2007 wurden insgesamt Zusatzleistungen von rund 660'000 Franken ausbezahlt. Am Stichtag 31. Dezember erhielten 419 Haushalte AHIZ, wovon 211 allein lebende Frauen. Der Durchschnitt der Leistungen pro Haushalt und Jahr betrug 1962 Franken.

Mit der Zustimmung des Grossen Stadtrates zum Bericht und Antrag 44/2007 vom 19. September 2007: „Reform der Heimtaxen im Anschluss an die Finanzreform 08“ am 22. November 2007 werden seit Februar 2008 solche Zusatzleistungen (anstelle von Sozialhilfe) auch Betagten in Heimen ausgerichtet (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 2008 aus acht Personen. Sie können ihre Anspruchsberechtigung auf wirtschaftliche Sozialhilfe wieder erlangen, wenn sie die Vorgaben erfüllen. Die Nothilfe wird befristet auf vier Monate ausgerichtet; tritt in dieser Zeit keine Verhaltensänderung ein, werden sämtliche Zahlungen eingestellt.

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 Betreu-

ung. Verletzliche Personen (Familien mit kleinen Kindern und Traumatisierte) werden in Wohnungen untergebracht und betreut, Kinder können die Schule besuchen. Die Nothilfe wird nur von wenigen Personen mit NEE beansprucht, im April 2008 von insgesamt 17.

Mit dem neuen Asylgesetz wurde der Sozialhilfestopp per 1. Januar 2008 auf alle abgewiesenen Asylsuchenden ausgedehnt. Auch Personen, die zum Teil seit Jahren in der Schweiz leben, können jetzt keinen Anspruch auf Sozialhilfe mehr geltend machen. Im April 2008 wurde an 11 abgewiesene Asylsuchende Nothilfe ausbezahlt.

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 Auskunfts-, 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 letzten Quartal 2004 bei 630, waren es in der Vergleichsperiode 2007 knapp 700. Rund 75 Prozent der Anfragen werden persönlich vorgetragen, 20 Prozent telefonisch. Rund 85 Prozent der Anfragenden wohnen in der Stadt Luzern.

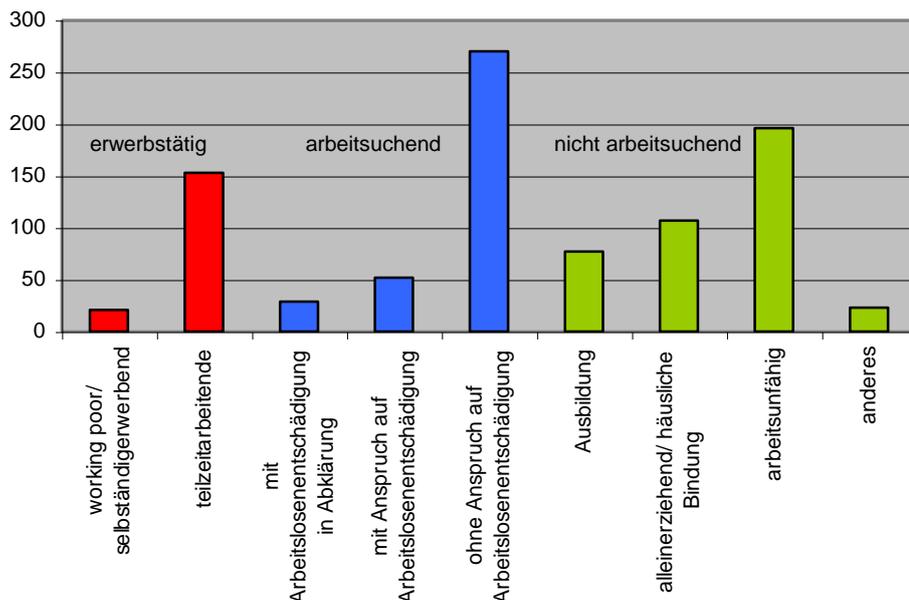
2.6.2 Massnahmen zur Arbeitsintegration

Mit der Rezession der Neunzigerjahre und erneut 2001/2002 nahm die Zahl der Langzeitarbeitslosen und aus der Arbeitslosenversicherung Ausgesteuerten stark zu. Zeitlich verzögert wirkte sich dies in der wirtschaftlichen Sozialhilfe mit steigenden Zahlen bis 2006 aus. Von allen Sozialhilfebeziehenden sind rund ein Drittel teilweise oder ganz erwerbsfähig, aber in vielen Fällen schwach qualifiziert. Diese Personen finden trotz grosser Anstrengungen nur sehr schwer Stellen, was sich auch mit der verbesserten Wirtschaftslage seit 2003 nicht grundsätzlich verändert hat.

Die SKOS reagierte mit der Revision der Richtlinien im Jahr 2005 auf die hohe Zahl von Arbeitsuchenden (siehe Kap. 2.1). Sie führte im Sinne einer aktivierenden Sozialhilfe und nach dem Prinzip von Leistung und Gegenleistung ein Anreizsystem mit Einkommensfreibeträgen für erwerbstätige und Integrationszulagen für andere kooperative Sozialhilfebeziehende ein; die Verweigerung einer Integrationsmassnahme wird sanktioniert.

Die folgende Tabelle zeigt die Verteilung der Sozialhilfe beziehenden Personen im Erwerbsalter nach Erwerbsstatus/Erwerbsfähigkeit, Stand Ende 2007:

Sozialhilfebeziehende im Erwerbsalter



Rund ein Drittel der Sozialhilfebeziehenden im Erwerbsalter gelten als arbeitsfähig bzw. teil-arbeitsfähig und haben die Auflage, eine Arbeit zu suchen. Ende 2007 waren dies 38 Prozent oder 351 Personen (Total der blauen Säulen). Als arbeitsuchend gilt, wer kein ärztliches Zeugnis vorlegen kann und nicht durch Betreuungspflichten gebunden oder in einer Ausbildung ist. Es handelt sich dabei um eine heterogene Gruppe: Die Mehrheit hat keine abgeschlossene Berufsausbildung oder seit mehreren Jahren nicht mehr im erlernten Beruf gearbeitet. Zu dieser Gruppe zählen teilweise auch Sucht- oder psychisch Kranke, die in ihrer Leistungsfähigkeit unterschiedlich stark eingeschränkt sind und auf dem freien Arbeitsmarkt wenig Chancen haben.

Von diesen 351 Personen waren im Stichmonat Dezember 2007 125 Personen in einem Arbeitsintegrations- oder Beschäftigungsprogramm (ergänzender Arbeitsmarkt).

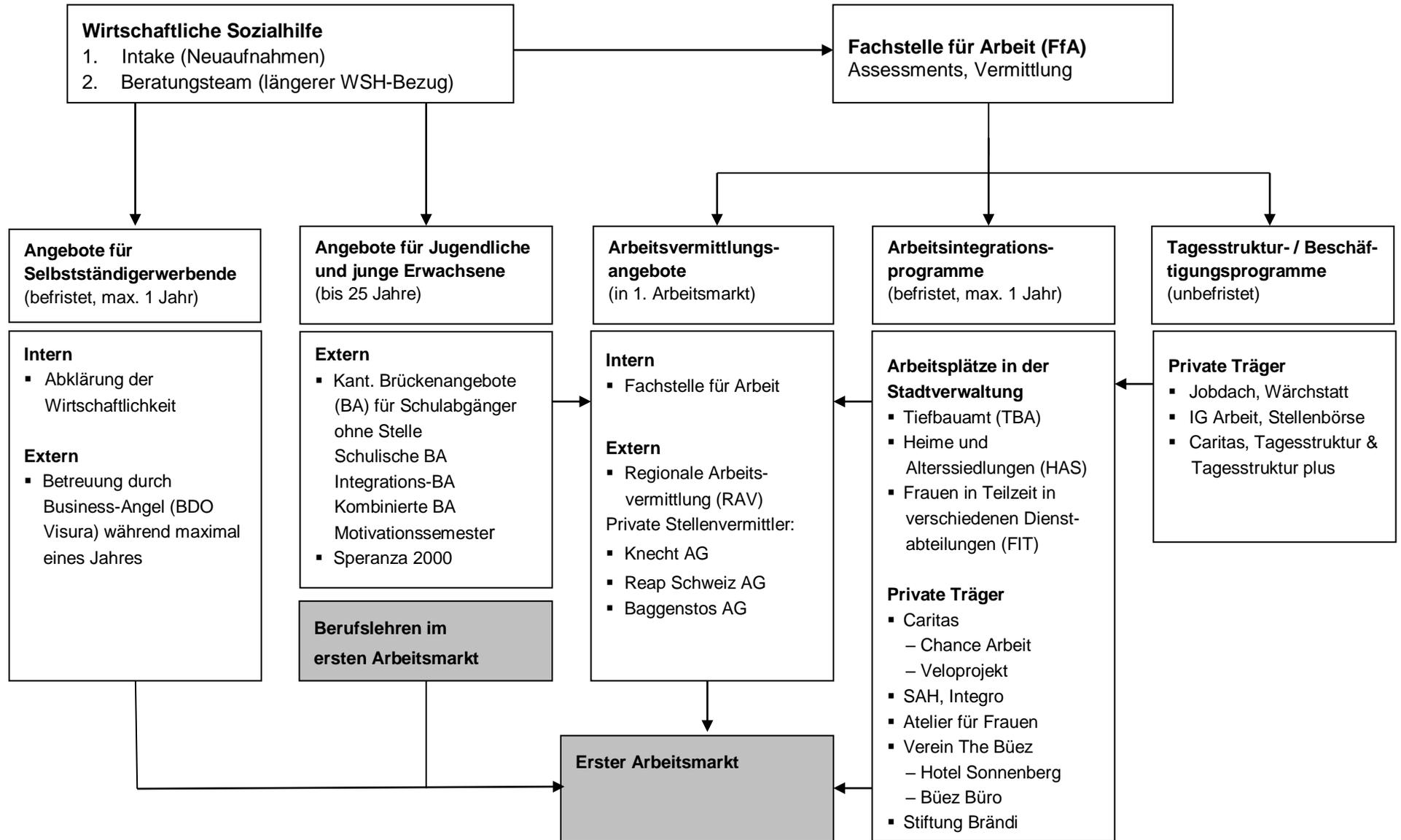
Die Sozialdirektion setzt sich zum Ziel, diese Menschen mit verschiedenen Massnahmen aktiv zu fördern und ihre Arbeitsintegrationsfähigkeit zu erhalten, um sie (sofort oder später) wieder beruflich zu integrieren. Die wichtigsten Eckpfeiler der Arbeitsintegration sind folgende:

- Fachstelle für Arbeit des Sozialamtes (Assessments, Vermittlung in den ersten und zweiten Arbeitsmarkt, Planungsaufgaben)
- Arbeitsintegrationsprogramme von externen Anbietern und der Stadtverwaltung
- Beschäftigungs- und Tagesstrukturprogramme von externen Anbietern
- Programme für Schulabgänger/innen und junge Erwachsene
- Unterstützung der selbstständigen Erwerbstätigkeit

Die Differenzierung und die Durchlässigkeit zwischen den verschiedenen Programmen (siehe Grafik „Arbeitsintegrationsmassnahmen im Rahmen der wirtschaftlichen Sozialhilfe“ auf der folgenden Seite) gewährleisten eine optimale Förderung der Teilnehmenden und eine schrittweise Wiederannäherung an den Arbeitsmarkt.

Die meisten Leistungen werden von externen Anbietern eingekauft. Die Stadt Luzern hat die Investitionen in die verschiedenen Integrationsprojekte (ohne Fachstelle für Arbeit) von 443'658 Franken im Jahr 2002 auf 1'266'380 Franken im Jahr 2007 nahezu verdreifacht. In der gleichen Zeit stieg die Anzahl der Teilnehmer solcher Integrationsmassnahmen von 95 auf 303 Personen pro Jahr (kumuliert).

Arbeitsintegrationsmassnahmen im Rahmen der wirtschaftlichen Sozialhilfe



Fachstelle für Arbeit

Im Jahr 2005 hat das Sozialamt als Drehscheibe für die Arbeitsintegration die Fachstelle für Arbeit eingerichtet. Zunächst sollte damit die Zuweisung von Sozialhilfebeziehenden zu den Arbeits- und Beschäftigungsprogrammen optimiert werden. Zu diesem Zweck wurde ein Assessment für alle Neuzugänge eingeführt. Sozusagen als Nebeneffekt konnte die Fachstelle nun auch den Bedarf nach solchen Programmen differenzierter feststellen. Somit konnte die Planung verbessert und das Angebot gezielter auf die Nachfrage abgestimmt werden. Hier entstand u. a. auch das Projekt FIT, das seit Mai 2006 Trainingsplätze innerhalb der Stadtverwaltung anbietet.

Heute gehört die Vermittlung Sozialhilfebeziehender in den ersten Arbeitsmarkt zentral zum Auftrag der Fachstelle für Arbeit. Denn das Angebot der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) ist mit einem Gespräch monatlich für diese Zielgruppe ungenügend und erschöpft sich praktisch in der Kontrolle der Arbeitsbemühungen.

- **Assessment und Triage:** Alle neu aufgenommenen Sozialhilfebeziehenden, die erwerbsfähig sind, werden zu einem Assessment eingeladen. In die Abklärung einbezogen werden Lebenslauf, berufliche Fähigkeiten und Erfahrungen sowie die psychische und physische Verfassung. Je nach Ergebnis des Assessments werden sie anschliessend in geeignete Integrationsprogramme oder direkt in den Arbeitsmarkt vermittelt.
- **Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt:** Vermittelbare Sozialhilfebeziehende werden von der Fachstelle für Arbeit wenn möglich direkt an Unternehmen oder Gewerbebetriebe vermittelt oder mit einem Jobcoaching bis zu einer Anstellung unterstützt. Bei Bedarf werden auch Arbeitgeber beraten, die langzeitarbeitslose Personen einstellen. Um geeignete Arbeitsplätze zu akquirieren, hat die Fachstelle über persönliche Kontakte ein Netzwerk mit kleinen und mittleren Unternehmen aufgebaut. Vermittlungen gelingen nur dann, wenn Arbeitgeber bereit sind, auch nicht voll leistungsfähigen oder schwach qualifizierten Personen (Nischen-)Arbeitsplätze anzubieten. Von Oktober 2006 bis Ende 2007 hatte die Fachstelle mit mehr als 100 Firmen Kontaktgespräche. Insgesamt hat sie 45 Personen in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt.

Ergänzend zu den Angeboten der Fachstelle für Arbeit hat das Sozialamt mit privaten Stellenvermittlern, die sich auf diese Zielgruppe spezialisiert haben, Zusammenarbeitsvereinbarungen abgeschlossen.

- **Vermittlung in Arbeitsintegrations- und Beschäftigungsprogramme:** Je nach Ergebnis der Assessments werden Personen anschliessend in ein geeignetes Programm (siehe unten) vermittelt.

Arbeitsintegrationsprogramme (AIP)

Seit den Neunzigerjahren haben private Anbieter verschiedene AIP für Langzeitarbeitslose geschaffen. Das Sozialamt arbeitet mit den Anbietern auf der Basis von Leistungsverträgen zusammen. Diese AIP bezwecken, das berufliche Wissen und Können der Teilnehmenden zu erhalten und mit Bildungsmodulen die sozialen und persönlichen Kompetenzen zu fördern. Die Teilnahme ist auf ein Jahr befristet. Nach drei bis sechs Monaten klärt die Fachstelle für Arbeit die Chancen der Programmteilnehmenden auf eine Rückkehr in den ersten Arbeitsmarkt ab; bei positiver Einschätzung wird eine Vermittlung angestrebt.

Ergänzend zu den externen Programmen (und einigen schon früher geschaffenen Arbeitsplätzen im Tiefbauamt und in Heimen und Alterssiedlungen) stellt die Stadtverwaltung seit Mai 2006 für allein erziehende, Sozialhilfe beziehende Frauen 20 Teilzeitstellen (Projekt FIT) in der Bau-, der Sozial- und der Bildungsdirektion zur Verfügung. Auch aus diesem Trainingsprogramm können Personen in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden. Ansonsten können Teilnehmerinnen von AIP nach 12 Monaten einen Anspruch auf Arbeitslosentaggelder generieren.

Die Teilnehmenden von AIP erhalten einen Soziallohn in der Höhe des Sozialhilfeanspruchs und eine Integrationszulage von 200 Franken. Im Stichmonat März 2008 befanden sich 85 Personen in einem AIP.

Beschäftigungs-/Tagesstrukturprogramme

Diese ebenfalls von externen Anbietern geführten, niederschweligen Programme haben das Ziel, primär Personen zu stabilisieren, die aus unterschiedlichen Gründen – Sucht, psychische und andere Schwierigkeiten – nur schwerlich in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden können. Hier werden Qualifikationen wie Pünktlichkeit, Sauberkeit und Konstanz trainiert. Mit der Schaffung und/oder dem Erhalt einer Tagesstruktur wird Verwahrlosungstendenzen vorgebeugt. Die Teilnahme ist unbefristet. Als längerfristiges Ziel wird aber auch hier eine Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt nicht ausgeschlossen, gelingt jedoch nur selten.

Die Teilnehmenden erhalten wirtschaftliche Sozialhilfe mit einer Integrationszulage von maximal 200 Franken. Im Stichmonat März 2008 befanden sich 36 Personen in einem Beschäftigungs-/Tagesstrukturprogramm.

Programme für Schulabgänger/innen und junge Erwachsene

Jugendliche und junge Erwachsene bis zum 20. Altersjahr, die nach der Schule keine Anschlusslösung finden, können Programme des kantonalen Zentrums für Brückenangebote besuchen. Bis 25-Jährige können auch an einem Motivationssemester der Beratungsstelle Jugend und Beruf des Regionalen Arbeitsvermittlungszentrums (RAV) teilnehmen. Seit Anfang 2008 bietet ferner das Projekt Speranza 2000 Begleitung und Unterstützung für Personen an, die nach dem 20. Lebensjahr eine Ausbildung absolvieren wollen, aber zuerst schulische Defizite aufarbeiten müssen. In all diesen Programmen werden schulische, lebenspraktische, persönliche und soziale Kompetenzen gefördert. Ziel ist immer ein Anschluss in die Berufswelt (Lehre, Attestausbildung).

Sozialhilfebeziehende junge Erwachsene bis zum 25. Lebensjahr erhalten während der einer eigentlichen Ausbildung vorgelagerten Programme eine Integrationszulage von 100 Franken, während der betrieblichen Ausbildung dann die volle Integrationszulage von 200 Franken.

Selbstständige Erwerbstätigkeit

Sozialhilfebeziehende, die eine selbstständige Erwerbstätigkeit aufbauen oder weiterführen wollen, müssen einen Businessplan vorlegen. Dieser wird durch einen externen Unternehmensberater auf Realisierbarkeit und Wirtschaftlichkeit geprüft. Bei einer positiven Entscheidung 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 zwölf Personen jährlich.

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 (insgesamt 58 Prozent vom 1. Januar 2004 bis 31. Dezember 2007; mit Einführung der Fallsteuerung 2007 konnte der Anteil der Abbrüche im letzten Jahr auf 42 Prozent reduziert werden). 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 168 Dossiers bearbeitet, davon wurden 107 wieder geschlossen. Ende Dezember 2007 waren 61 Dossiers aktiv. 65 % der Ratsuchenden waren erwerbstätig, 32 Prozent lebten von Sozialversicherungsleistungen. 70 Prozent waren Männer, und sie waren zum Teil stark verschuldet mit durchschnittlich rund 16'000 Franken. 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 bis 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 Mehrheit der Klientinnen und Klienten lebt in einem Einpersonenhaushalt; rund 35 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 im Rahmen der persönlichen Sozialhilfe, aber auch gestützt auf das kantonale Gesundheitsgesetz Leistungsvereinbarungen 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. 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 80'000 Franken (LV 1.1.2007 bis 31.12.2009).

Sozialberatung für Personen im AHV-Alter: Die Leistungsvereinbarung mit der Pro Senectute Kanton Luzern für die Beratungsstelle Luzern-Stadt beinhaltet einen Leistungskatalog zu-

gunsten der älteren Bevölkerung. Dazu gehören Beratung älterer Menschen und ihrer Bezugspersonen, Sachhilfe wie Budgetberatung oder Unterstützung in administrativen Belangen sowie individuelle Finanzhilfen. Es wird dafür ein jährlicher Betriebsbeitrag von 100'000 Franken ausgerichtet. Für den neu eingeführten Treuhanddienst besteht ein Tarifsysteem für die Klientschaft; die Stadt Luzern kommt für die ungedeckten Kosten auf, wobei das jährliche Kostendach 30'000 Franken beträgt (LV 1.1.2008 bis 31.12.2009).

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).

Beratung für Mütter und Väter: Die Mütter- und Väterberatungsstelle des Vereins Elternberatung Säuglingspflege Luzern und Umgebung leistet Beratung in Fragen der Pflege, des Stillens, der Ernährung, Entwicklung, Erziehung und in psychosozialen Fragen sowie in der Anregung und Förderung von gesundheitsförderndem Verhalten. Ebenfalls erfolgt Früherfassung und Begleitung und Unterstützung bei schwierigen Situationen. Gemäss Leistungsvereinbarung vom 1. Januar 2007 bis 31. Dezember 2008 leistet die Stadt Luzern pro Geburt 445 Franken, was jährlichen Kosten von rund 227'000 Franken gleichkommt.

2.7.2 Zweckverband für institutionelle Sozialhilfe und Gesundheitsförderung (ZiSG)

Ein wesentlicher Teil der generellen Sozialhilfe für die Bevölkerung der Stadt Luzern wurde bis Ende 2007 im Rahmen des Beitragsfonds für Fördernde Sozialhilfe (BFFS) erbracht. Es handelte sich um einen freiwilligen Zusammenschluss von 81 Gemeinden des Kantons Luzern. 15 Gemeinden waren nicht dabei. Die Finanzierung erfolgte über ein System von Pro-Kopf-Beiträgen, abgestuft nach Zentrumsnähe. So bezahlte die Stadt Luzern Fr. 11.47 pro Kopf, die Agglomerationsgemeinden Fr. 4.15, Regionalzentren und grössere Landgemeinden Fr. 3.32 und vom Zentrum weit entfernte Landgemeinden Fr. 2.49. Fast alle Organisationen, Institutionen und Leistungen wurden etwa im gleichen Umfang vom Kanton mitfinanziert.

Dieser Zusammenschluss von Gemeinden und die Zusammenarbeit mit dem Kanton wurde im Rahmen der neuen Finanzordnung und der Aufgabenteilung grundlegend reorganisiert und erweitert. Im Sinne einer definierten Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden wurde der Zweckverband für institutionelle Sozialhilfe und Gesundheitsförderung (ZiSG) 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 (Budget 2008: Fr. 7.76). Die Belastung für die Stadt Luzern wird so von etwa 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. Oberstes Organ ist die Delegiertenversammlung. Das Stimmrecht der einzelnen Gemeinden orientiert sich am prozentualen Anteil der Gemeindeglieder. So wird die Stadt Luzern neu über 17 Stimmen verfügen (zusammen mit Littau 22).

Der Zweckverband leistet Beiträge an die folgenden Organisationen, 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 für Aufgaben im Gesundheitsbereich, 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 Aids-hilfe 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.

Zu beachten ist, dass diese Beiträge nicht alle Leistungen umfassen, 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 Kap. 2.7.1).

3 Aktuelle Entwicklungsbereiche und Massnahmen

Einleitung

Die kantonale Finanzreform 08 und die neue Aufgabenteilung von Kanton und Gemeinden führen seit Anfang 2008 zu einer neuen Kostenverteilung Kanton/Stadt auch in der wirtschaftlichen Sozialhilfe. Auf der einen Seite wird die Stadt entlastet: Die Massnahmenvollzugskosten werden neu vom Kanton getragen; und mit der Erhöhung der kantonalen Ergänzungsleistungen reduzieren sich für die Stadt die Kosten für wirtschaftliche Sozialhilfe für

Heimbewohnerinnen und -bewohner. Auf der anderen Seite übernimmt die Stadt zusätzliche Leistungen für bestimmte Gruppen von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen. Nach heutiger Einschätzung dürften der Stadt Luzern daraus Mehrkosten von rund 5 Mio. Franken jährlich erwachsen.

3.1 Arbeitsintegration verstärken: Schaffung von Dauerarbeitsplätzen

Die Sozialdirektion der Stadt Luzern hat der Arbeitsintegration von Sozialhilfe beziehenden Personen aus sozialpolitischen und finanziellen Überlegungen schon bisher grosses Gewicht beigemessen. Sie hat das Förderangebot in den letzten Jahren stark erweitert, nicht zuletzt auch, um das Anreizsystem und das Gegenleistungsprinzip der SKOS-Richtlinien umsetzen zu können.

Aus verschiedenen Gründen kann das heutige Angebot den Zielsetzungen in diesem Bereich nicht genügen:

- Die (Re-)Integration in den freien Arbeitsmarkt wird auch künftig nur in einem Teil der Fälle gelingen, weil zu wenig geeignete (Nischen-)Arbeitsplätze zur Verfügung stehen.
- Die Teilnahme in den bestehenden Arbeitsintegrationsprogrammen (AIP) ist auf ein Jahr befristet. Nach dieser Zeit erfüllen die Teilnehmenden nach geltendem Gesetz (wieder) die Rahmenfrist für einen Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Die geplante Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes sieht nun aber vor, dass mit solchen AIP in Zukunft keine neuen Rahmenfristen mehr erarbeitet werden können.
- Die restriktivere IV-Rentenpraxis dürfte sich künftig verstärkt auf die Sozialhilfe auswirken. Und die starken Bemühungen der IV um Integration setzt die Sozialhilfe einem noch stärkeren Konkurrenzdruck um die wenigen für Leistungsschwächere geeigneten Arbeitsplätze aus.
- Die seit Frühling 2008 sich abzeichnende konjunkturelle Abkühlung wird sich spürbar auf die Situation auf dem Arbeitsmarkt auswirken.

Deshalb setzt die Sozialdirektion in diesem Bereich aktuell einen neuen Schwerpunkt mit der Planung von Dauerarbeitsplätzen, die in anderen Städten unter dem Titel „Sozialfirmen“ bereits bekannt und erprobt sind. Sie sollen nach und nach die bestehenden befristeten AIP ablösen.

Dauerarbeitsplätze verfolgen gleichzeitig wirtschaftliche und soziale Ziele, die sich von jenen der AIP nicht wesentlich unterscheiden:

- Sie ermöglichen leistungsbeeinträchtigten Mitarbeitenden eine nachhaltige und unbefristete Einbindung in einen Arbeitsprozess.
- Die Zielsetzung sieht vor, dass mit der Herstellung von Produkten oder Dienstleistungen rund 50 Prozent des Umsatzes erwirtschaftet wird.
- 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. (Der Begriff „Dauerarbeitsplatz“ ist insofern nicht wörtlich zu verstehen.)

- Für teilleistungsfähige Mitarbeitende werden Teillöhne ausbezahlt. Eine Komplementärzahlung erfolgt durch Sozialhilfe oder Renten.

Die Sozialdirektion arbeitet in diesem regionalen Projekt mit dem Kanton und mehreren Gemeinden zusammen. Der Aufbau der Dauerarbeitsplätze wird von der Hochschule Luzern, Soziale Arbeit, im Auftrag der Sozialdirektion begleitet. Da diese Arbeitsplätze zumindest einen Teil der bestehenden Plätze ersetzen werden, sind auch die bestehenden Anbieter (u. a. Caritas Luzern, Schweizerisches Arbeiterhilfswerk, Stiftung Brändi, IG Arbeit, Ateliers für Frauen, Verein The Buez) in die Planung und Ausführung miteinbezogen. Nach der Ausschreibung im Spätherbst 2007 liegen inzwischen Angebote verschiedener Partner vor. Diese werden zurzeit ausgewertet.

Die Sozialdirektion ist auch im Kontakt mit Wirtschaft und Gewerbe, mit Berufsverbänden und Gewerkschaften. Die Dauerarbeitsplätze sollen vor allem in Bereichen entstehen, die von der Privatwirtschaft nicht abgedeckt werden. Auch sollen gesamtarbeitsvertragliche Regelungen nicht unterlaufen werden.

Massnahmen

- Es wird zusammen mit andern Gemeinden die Schaffung von 100 Dauerarbeitsplätzen bis Ende 2008 für Sozialhilfebeziehende, die wenig Chancen auf eine Integration im regulären Arbeitsmarkt haben, angestrebt. Die Umsetzung erfolgt durch externe Partner auf der Basis von Leistungsverträgen.
- Diese Entwicklung erfolgt in enger Koordination mit der Arbeitsgemeinschaft für die Integration ausgesteuerter Arbeitsloser Afimaa, die vom Kanton, den Gemeinden und dem Arbeitslosenhilfsfonds getragen wird.
- Die Stadt Luzern setzt sich für die Beibehaltung des Arbeitslosenhilfsfonds ein.

3.2 Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) von Sozialhilfe, Arbeitslosenversicherung und Invalidenversicherung

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. Unter dem Titel IIZ-MAMAC (Interinstitutionelle Zusammenarbeit – Medizinisch-arbeitsmarktliche Assessments im Rahmen des Case-Managements) wurde 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 (mit dem Sozialberatungszentrum Sursee) an einem Pilotprojekt des kantonalen Sozialamtes zur Umsetzung dieser interinstitutionellen Zusammenarbeit, das im April 2007 operativ gestartet ist. Bei der IIZ-Koordinationsstelle können von allen beteiligten Institutionen Klientinnen und Klienten angemeldet werden. Mit diesen Personen wird ein Assessment durchgeführt, an dem sich die Arbeitslosenversicherung, die Invalidenversicherung, die Sozialhilfe und fallweise auch die Berufsberatung beteiligen. Hier werden

- die Situation der Betroffenen und ihre Sozialversicherungs- oder Sozialhilfeansprüche gemeinsam geklärt,
- verbindliche, massgeschneiderte Massnahmen für die Integration in den Arbeitsmarkt festgelegt,
- die Fallführung im Sinne des Case-Managements einer der beteiligten Institutionen verbindlich zugeordnet.

Die Strukturkosten der IIZ sind schweizweit einheitlich geregelt: Die IV, die ALV/RAVs und die Sozialhilfe übernehmen je ein Drittel. Im Kanton Luzern trägt der Zweckverband für institutionelle Sozialhilfe und Gesundheitsförderung ZiSG den Anteil der Sozialhilfe. Die Fallkosten werden von der fallführenden Institution übernommen.

Aus der Projektregion Luzern (ohne Sursee) wurden der IIZ-Koordinationsstelle bis Ende März 2008 insgesamt 19 Fälle gemeldet, davon 8 vom Sozialamt der Stadt Luzern (RAV 9; IV 2). Ein Fall wurde mit einer erfolgreichen beruflichen Integration abgeschlossen.

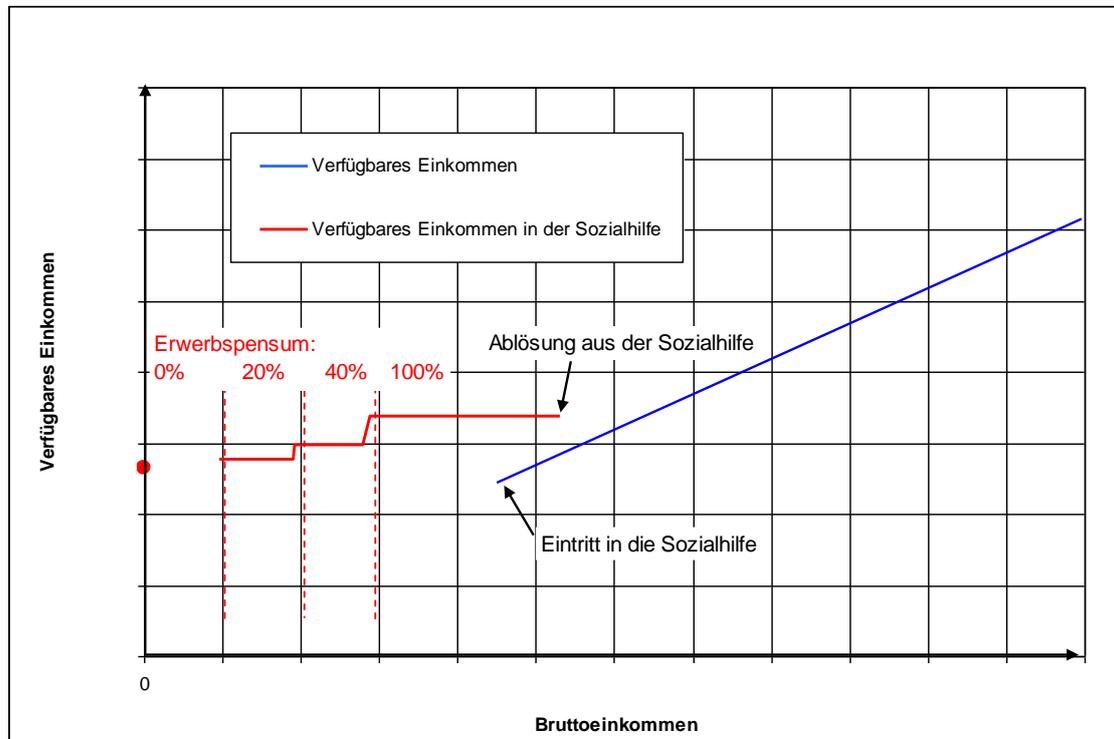
Massnahme

Die vorliegenden Zahlen und der kurze Erfahrungszeitraum lassen noch keine definitive Bewertung des IIZ-Projekts zu. Der tendenziell positive Trend führt zur Entscheidung, dass das Projekt im Rahmen des ZiSG weiterentwickelt und auf den gesamten Kanton ausgeweitet wird. Damit verbunden ist auch das Finanzierungssystem und damit der Kostenteiler. Bei den Strukturkosten wird so die Stadt Luzern entlastet. Das Ergebnis der schweizweiten Wirkungsanalyse, an der auch Luzern mitmacht, wird frühestens Ende 2009 vorliegen.

3.3 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), u. a. weil im Kanton 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 Zahnarztkosten, Franchisen und Kostenbeteiligungen gemäss KVG bleiben aus. Es kann in bestimmten, wenn auch eher seltenen Konstellationen vorkommen, 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 Transferleistun-

gen/Zuschüsse (Hilfen und Unterstützungen usw.) besser koordiniert und tiefe Einkommen steuerlich entlastet werden.

Massnahme

Weitaus die meisten Faktoren, die zu diesem negativen Schwelleneffekt an der Austrittsgrenze aus der Sozialhilfe führen, sind nicht im kommunalen Einflussbereich, sondern hängen von kantonalen Vorgaben und Gesetzen ab (Umgang mit SKOS-Richtlinien, Steuergesetz, Prämienverbilligung, Regelung der Alimentenbevorschussung usw.). Das Gesundheits- und Sozialdepartement des Kantons Luzern untersucht zurzeit aufgrund von Vorstössen aus dem Kantonsrat und gestützt u. a. auf eine Intervention der Stadt Luzern die Problematik. Ergebnisse sind laut Aussagen des kantonalen Gesundheits- und Sozialdepartementes im Jahr 2009 zu erwarten.

Der Stadtrat hat den Kanton in einem Brief aufgefordert, die Situation zu bereinigen.

3.4 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 – einerseits durch materielle Leistungen und andererseits durch eine verbesserte Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit – hat für die Stadt Luzern deshalb grosse Bedeutung.

Zusatzleistungen für einkommensschwache Familien und Alleinerziehende, FAZ: 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 wurde evaluiert. Gestützt auf einen Vorstoss aus der Sozialkommission schlägt der Stadtrat mit einem zu verabschiedenden separaten Bericht und Antrag das weitere Vorgehen vor.

Familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulalter: Die Stadt wird die subventionierten Betreuungsplätze in den Kindertagesstätten (Kitas) um 100 Plätze erweitern und zusätzliche Betreuungsstunden durch Tageseltern einführen. Dieser Ausbau soll grösstenteils in den Jahren 2009 und 2010 geschehen, um den wartenden Eltern rasch einen Zugang zu einer Kinderbetreuungsmöglichkeit zu verschaffen. Insgesamt werden in die Kinderbetreuung im Vorschulbereich zusätzlich 2'027'000 Franken investiert. Dies ist eine Erhöhung von 2'630'000 auf 4'657'000 Franken (B+A 34/2006 vom 13. September 2006: „Kinder-, Jugend- und Familienpolitik in der Stadt Luzern“ und B+A 1/2008 vom 9. Januar 2008: „Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Luzern“).

Familienergänzende Kinderbetreuung im Schulalter: Die familienergänzenden Betreuungsangebote im Schulalter wurden bereits zwischen 2002 und 2007 ausgebaut. Aufgrund der grossen Nachfrage sollen die Angebote der additiven Tagesschule zwischen 2009 und 2012 weiter ausgebaut werden. Geplant sind 45 zusätzliche Nachmittagsbetreuungsplätze. Diese kosten 714'000 Franken. Auch in Littau soll das Angebot verbessert werden. Ab dem Schuljahr 2010/11 werden in den Schulhäusern Littau/Dorf und Fluhmühle etappenweise zwei zusätzliche Betreuungsangebote mit je 20 Plätzen für 480'000 Franken geschaffen (B+A 34/2006 und B+A 1/2008).

Massnahmen

Die Anzahl Plätze in der familienergänzenden Kinderbetreuung werden weiter ausgebaut. Damit können vor allem (allein erziehende) Mütter, aber auch Väter leichter die Erwerbstätigkeit ausbauen oder eine solche aufnehmen und so das Sozialhilferisiko vermindern:

- plus 100 Plätze in Kitas bis 2010 für Kinder im Vorschulalter
- Zusätzliche Betreuungsstunden bis 2010 durch Tageseltern für Kinder im Vorschulalter
- plus 45 Nachmittagsbetreuungsplätze bis 2012 für Kinder im Schulalter
- plus 40 Betreuungsplätze in Littau bis 2011 für Kinder im Schulalter

3.5 Alte Menschen

Seit 1. Februar 2008 werden den Heimbewohnerinnen und -bewohnern neu städtische Zusatzleistungen zu den Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenrenten (AHIZ) anstelle von wirtschaftlicher Sozialhilfe ausgerichtet. Dies hat das Parlament mit dem B+A 44/2007 vom 19. September 2007: „Reform der Heimtaxen im Anschluss an die Finanzreform 08“ am 22. November 2007 beschlossen. Damit wurde eine langjährige Pendezenz aufgearbeitet, indem Betagte in Heimen gleichgestellt wurden mit Betagten, die im eigenen Haushalt leben und denen AHIZ schon vorher ausgerichtet wurden. Mit der neuen Regelung entfällt auch die Verwandtenunterstützungspflicht.

3.6 Sozialhilfe für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene als neue Aufgabe

Aufgrund der geänderten Asylverordnung des Kantons Luzern vom 30. November 2007 übernimmt die Stadt Luzern seit Januar 2008 die Sozialhilfe für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene, die zehn Jahre oder länger in der Schweiz sind. Diese Aufgabe wurde zuvor von der Caritas Luzern im Auftrag des Kantons wahrgenommen. Per Februar 2008 wurden 55 Dossiers mit rund 130 Personen an die Stadt Luzern übertragen. Im Laufe des Jahres werden voraussichtlich weitere 10 bis 20 Dossiers dazukommen.

Neben den Auslagen für die wirtschaftliche Sozialhilfe hat diese Veränderung zusätzliche Personal- und Infrastrukturkosten in der Höhe von gegen 150'000 Franken zur Folge. Es

zeichnet sich bereits heute ab, dass die Beratung und Betreuung dieser Personengruppe sehr anspruchsvoll und zeitintensiv ist.

3.7 Missbrauchsbekämpfung in der Sozialhilfe ergänzen

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. 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.

Wie im Kapitel 2.3 Rechtsdienst des Sozialamtes dargelegt, trifft das Sozialamt verschiedene Massnahmen, um unrechtmässigen Bezug von wirtschaftlicher Sozialhilfe zu verhindern oder aufzudecken. Aus der Summe dieser Massnahmen resultiert schon heute eine weitgehende Gewähr, dass Missbrauch verhindert oder aufgedeckt werden kann. Durch die Kommunikation dieser Massnahmen bei Neuaufnahmen wird sichergestellt, dass diese auch präventiv wirksam sind und einzelne Klientinnen und Klienten von betrügerischem Verhalten abhalten. Sie sind aber auch 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.

Trotzdem hält es der Stadtrat für angezeigt, das Kontrollverfahren mit Hausbesuchen zu ergänzen. Vorgesehen ist, diese entweder mit den für das Dossier zuständigen Sozialarbeitenden oder durch spezialisierte Revisorinnen und Revisoren durchzuführen. Ein entsprechendes Konzept wird aktuell erarbeitet. Um erste Erfahrungen dafür zu sammeln, werden seit Mai 2008 in einem Pilotprojekt durch erfahrene Sozialarbeitende Hausbesuche durchgeführt. Solange die Fallzahlen nicht wie in der Zeit von 2001 bis 2006 stark ansteigen, wird diese zusätzliche Arbeit mit den aktuell zur Verfügung stehenden Personalressourcen verrichtet.

Die bisherigen Erfahrungen mit dem Emmer Sozialinspektor zeigen, dass dieser oft nicht über die notwendigen Kapazitäten verfügt und dadurch lange Wartezeiten entstehen können. Damit die Stadt in Missbrauchsfällen künftig schnell reagieren kann, wird in Zusammenarbeit mit dem Sozialvorsteherverband Region Luzern eine regionale Lösung gesucht.

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“

Massnahmen

- In Zusammenarbeit mit dem Sozialvorsteherverband Region Luzern wird eine regionale Lösung im Bereich Sozialinspektorat angestrebt.
- Als zusätzliche Kontrollmassnahme werden Hausbesuche eingeführt. Im Mai 2008 hat das Sozialamt einen Pilotversuch begonnen. Parallel dazu und mit Einbezug der gemachten Erfahrungen erarbeitet die Hochschule Luzern, Soziale Arbeit, gemeinsam mit dem Sozialamt bis Herbst 2008 ein Konzept für die definitive Ausgestaltung von Hausbesuchen.

3.8 Sozialpolitik als Querschnittaufgabe

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 die Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik, Bildungs-, Kultur- und Integrationsfragen sowie die Familienpolitik gleichermaßen wichtig sind. Er nimmt dabei 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.

Der Stadtrat setzt sich ein für ...

- eine Steuer- und Tarifpolitik 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;
- den Ausbau der Beratungsangebote für Familien mit besonderem Blick auf die Früherkennung von möglichen Defiziten,
- eine Quartierentwicklungspolitik, die auf ein kinder- und jugendfreundliches Wohnumfeld setzt und soziale Vernetzung erleichtert.

Massnahmen

Der Stadtrat nimmt in geeigneter Weise Einfluss auf die Sozialpolitik der übergeordneten politischen Ebenen.

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;
- die Durchführung einer nationalen Armutskonferenz mit allen politischen und fachlichen Akteurinnen und Akteuren sowie Organisationen der Betroffenen;
- die Einführung der Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien;
- ein Bundesrahmengesetz, das das Zusammenwirken der Systeme der sozialen Sicherheit koordiniert und steuert unter Berücksichtigung der Interessen von Kantonen, Städten und Gemeinden.

4 Abschreibung der Postulate 366 2000/2004 und 271 2004/2009

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, privaten sozialen 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, wie

dies in der Stellungnahme zum Postulat 271, Jörg Krähenbühl namens der SVP-Fraktion, vom 24. April 2007: „Arbeit muss sich auch für tiefe Einkommen wieder lohnen!“, gefordert wird.

Der Stadtrat ist den Forderungen beider Vorstösse nachgekommen. Diese sind darum mit diesem Bericht und Antrag als erledigt abzuschreiben.

5 Antrag

Der Stadtrat beantragt dem Grossen Stadtrat,

- vom vorliegenden Bericht – insbesondere von den aktuellen Entwicklungsbereichen und Massnahmen unter Kapitel 3 – zustimmend Kenntnis zu nehmen;
- das Postulat 271 2004/2009 „Arbeit muss sich auch für tiefe Einkommen wieder lohnen!“ zu überweisen und als erledigt abzuschreiben sowie das Postulat 366 2000/2004 „Für eine Fachstelle zur Wiedereingliederung von ausgesteuerten Sozialhilfeempfänger/innen“ als erledigt abzuschreiben;
- den B+A 58/2007 vom 14. November 2007: „Bericht zur Sozialhilfe der Stadt Luzern, Übersicht – Entwicklungsbereiche“ als erledigt von der Geschäftskontrolle abzuschreiben.

Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Luzern, 9. Juli 2008

Urs W. Studer
Stadtpräsident



Toni Göpfert
Stadtschreiber

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag 26 vom 9. Juli 2008 betreffend

Bericht zur Sozialhilfe der Stadt Luzern 2002–2007: Leistungen – Entwicklungsbereiche – Massnahmen,

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 aktuellen Entwicklungsbereichen und Massnahmen unter Kapitel 3 – wird zustimmend Kenntnis genommen.
- II. Das Postulat 271, Jörg Krähenbühl namens der SVP-Fraktion, vom 24. April 2007 „Arbeit muss sich auch für tiefe Einkommen wieder lohnen!“, wird überwiesen und als erledigt abgeschrieben.
- III. 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.
- IV. Der B+A 58/2007 vom 14. November 2007: „Bericht zur Sozialhilfe der Stadt Luzern, Übersicht – Entwicklungsbereiche“, wird von der Geschäftskontrolle als erledigt abgeschrieben.

Luzern, 23. Oktober 2008

Namens des Grossen Stadtrates von Luzern

Rolf Hilber
Ratspräsident

Toni Göpfert
Stadtschreiber