



**Stadt  
Luzern**

Stadtrat

## **Stellungnahme**

zur

### **Volksmotion**

### **Nr. 351 2010/2012**

von Heidi Joos und Mitunterzeichner/innen

vom 17. August 2012

(StB 545 vom 10. Juli 2013)

## **Anpassung der Mietzinsobergrenze bei wirtschaftlicher Sozialhilfe**

Der Stadtrat nimmt zur Volksmotion wie folgt Stellung:

Mit der Volksmotion wird der Stadtrat gebeten, die anrechenbare Miete bei der Berechnung von wirtschaftlicher Sozialhilfe an das aktuelle Mietzinsniveau der Stadt oder doch zumindest jenem der Ergänzungsleistungen anzupassen. In einem Planungsbericht an den Grossen Stadtrat sei aufzuzeigen, wie diese Vorgabe umgesetzt werden kann.

### **1 Ausgangslage**

In jüngster Zeit häuften sich Einsprachen auf Entscheide, die aufgrund überhöhter Mieten getroffen wurden. Diese Entwicklung hat im Stadtrat Fragen aufgeworfen:

- a) Sind die Mietzinsrichtlinien so angesetzt, dass bedürftige Personen eine Chance haben, Wohngelegenheiten zu finden?
- b) Wie verfährt die Sozialhilfe mit überhöhten Mietzinsen in der Praxis, beziehungsweise wie läuft das Verfahren?
- c) Welche Gründe führen dazu, dass nicht-richtlinienkonforme Mieten akzeptiert werden?

### **2 Gesetzliche Grundlagen**

Die materielle Grundsicherung, wozu auch die Wohnkosten gehören, findet ihre Grundlage bzw. Ausgestaltung in der Bundesverfassung (BV), dem kantonalen Sozialhilfegesetz (SHG) und den SKOS-Richtlinien. Insbesondere wird in diesen Rechtsquellen nicht geregelt, in welchem Umfang die Sozialbehörde Wohnkosten von bedürftigen Personen übernehmen muss. Es wird lediglich ein grober Rahmen definiert, innerhalb dessen die staatliche Leistung ausgestaltet werden kann.

- Die Sicht auf der Bundesebene zeigt, dass kein entsprechendes Gesetz vorliegt, welches die Ausrichtung der Sozialhilfe im Detail regelt. Aus der **Bundesverfassung** in Art. 12 BV wird lediglich das Recht auf Hilfe in Notlagen abgeleitet. Es wird aber nicht von vornherein ein Recht auf Unterbringung in einer Mietwohnung statuiert. Die Kantone bzw. die Gemeinden bestimmen darüber hinaus die geltenden Bestimmungen zur Unterstützung von Bedürftigen. Gemäss Art. 41 lit. e BV sind Bund und Kantone verpflichtet, dass „Woh-

*nungssuchende für sich und ihre Familien eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können“.* Die Bundesverfassung konkretisiert, dass aus den aufgeführten Sozialzielen in Art. 41 Abs. 4 BV keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abzuleiten sind.

- Das **Sozialhilfegesetz** vom 24. Oktober 1989 hält in § 30 Abs. 2 fest, dass für die Bemessung des Existenzminimums die Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe wegweisend sind.
- Gemäss **SKOS-Richtlinien** ist im Unterstützungsbudget ein Wohnungsmietzins anzurechnen, soweit dieser im ortsüblichen Rahmen liegt. Es gilt ein Mietzins anzustreben, der dem möglichen, erzielbaren Einkommen angepasst ist. Die SKOS empfiehlt aufgrund der bestehenden Regelung, regional oder kommunal ausgerichtete Obergrenzen für die Wohnkosten verschieden grosser Haushalte festzulegen. Die Mietzinsrichtlinien haben den aktuellen Wohnungsmarkt zu berücksichtigen. Von den Sozialhilfebehörden wird dabei erwartet, dass sie den Sozialhilfebeziehenden bei der Wohnungssuche unterstützend zur Seite stehen. Die Richtlinien definieren, dass über die wirtschaftliche Sozialhilfe nur ein angemessener Mietzins zu vergüten ist, umschreiben dabei jedoch nicht, was ein angemessener bzw. ortsüblicher Mietzins ist. Zur Bestimmung von ortsüblichen Mietzinsen je Haushaltsgrosse erweist es sich als unerlässlich, auf vermutete Wohnungsgrössen abzustellen. Als Faustregel gilt, *„dass die Wohnungsgrösse mindestens der Anzahl der Haushaltmitglieder entsprechen soll“*. Damit wird dem Anspruch auf eine „angemessene“ Unterkunft auf jeden Fall Rechnung getragen, dies auch im Hinblick auf die Gewährung des Familiennachzuges. Das Kapitel Wohnkosten regelt auch die Übernahme der vertraglich vereinbarten Nebenkosten (u. a. Kosten für Heizung und Warmwasser).

Grundsätzlich bleiben begründete Abweichungen im Einzelfall vorbehalten. Im Zusammenhang mit den SKOS-Richtlinien wird deshalb oftmals auf die Einzelfallgerechtigkeit verwiesen. So verlangt der sozialhilferechtliche Individualisierungsgrundsatz, *„dass der Bedarf, die Art und der Umfang der Hilfe auf die konkrete Situation zugeschnitten sei. Das Ausmass der Hilfe muss dem individuellen Bedarf Rechnung tragen“*. Der Individualisierungsgrundsatz verpflichtet die Behörden, im konkret überprüften Einzelfall von den SKOS-Richtlinien abzuweichen, soweit es gemäss den Unterstützungsrichtlinien zulässig ist und ausreichende Gründe dafür vorliegen. Ein Blick auf die Wohnungssituation zeigt, dass die Richtlinien den Individualisierungsgrundsatz insoweit präzisieren, dass überhöhte Mietkosten so lange zu übernehmen sind, bis eine zumutbare günstigere Lösung gefunden wird.

### **3 Praxisvergleich in der Schweiz**

#### **3.1 Allgemeine Bemerkungen**

Ein Praxisvergleich in der Schweiz zeigt, dass regional ein sehr unterschiedliches Mietzinsniveau existiert. Die ausgewählten Sozialämter richten sich nach der gängigen Praxis, dass ef-

fektive Wohnkosten übernommen werden, wenn sich der Mietzins im ortsüblichen Rahmen bewegt. Der Empfehlung der SKOS, absolute Obergrenzen festzulegen, wird durch alle befragten Sozialämter Folge geleistet. Unterschiede zeigen sich in der Praxis einerseits, wie die Übernahme der Nebenkosten geregelt wird und andererseits, beim konkreten Vorgehen der Übernahme eines überhöhten Mietzinses. Eine Nachfrage bei den einzelnen Sozialämtern hat ergeben, dass Mietzinsanleitungen in Form von internen Weisungen, Richtlinien oder ähnlichem festgelegt werden. In den Weisungen wird in Abhängigkeit zur jeweiligen Haushaltsgrösse (1–6 Personen oder Mehrpersonenhaushalte) oder anderer situativer Bedingungen festgehalten, welcher Mietzins dem ortsüblichen günstigen Mietzins entspricht. Dieses Vorgehen ermöglicht eine Überprüfung, ab welchem Zeitpunkt ein Mietzins als überhöht gilt und gegebenenfalls zu einer Meldung zur Anpassung der Richtlinien führt.

### 3.2 Untersuchung der Praxisanwendung in der Schweiz

Im Folgenden werden einige ausgewählte Sozialämter anhand der zur Verfügung stehenden Mietzinsrichtlinien verglichen und die Resultate kurz präsentiert. Der Vergleich zu den Städten St. Gallen, Basel, Wil, Aarau und der Gemeinde Uster zeigen, dass ganz unterschiedliche Mietzinsobergrenzen vorherrschen und auch die Übernahme von überhöhten Mieten einer unterschiedlichen Regelung unterliegen.

#### Soziale Dienste Stadt St. Gallen

In der Stadt St. Gallen gelten die folgenden Mietzinsrichtlinien:

Haushaltsgrösse	Maximale Wohnkosten
	Nettomietzins inkl. Nebenkosten
1 Person	Fr. 800.–
2 Personen	Fr. 1'000.–
3 Personen	Fr. 1'200.–
4 Personen	Fr. 1'300.–
5 und mehr Personen	Fr. 1'400.–

Das Vorgehen bei überhöhten Mietkosten richtet sich ebenfalls an die intern erlassenen Richtlinien. Besteht Anspruch auf Sozialhilfe, wird ein überhöhter Mietzins, solange dieser nicht mehr als Fr. 200.– über den Richtwerten liegt, für maximal 4 Monate übernommen.

Die aufgeführten Mietzinsrichtwerte bestehen unverändert seit einigen Jahren und wurden den Wohnungsgegebenheiten, über einen längeren Zeitraum gesehen, nicht mehr angepasst. Die Zahlen beruhen auf einer Erhebung des Angebotes auf dem Wohnungsmarkt der Stadt St. Gallen.

#### Sozialhilfe Basel Stadt

Die Grundlage für Leistungen, welche von der Sozialhilfe Basel Stadt erbracht werden, bilden die kantonalen Unterstützungsrichtlinien (URL) des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt inkl. der Unterstützungsansätze für Asylsuchende. Die Unterstützungsrichtlinien orientieren sich an den Richtlinien der SKOS. Per 1. Januar 2013 wurden die Unterstützungsrichtlinien der Sozialhilfe angepasst.

Haushaltsgrösse	Maximale Wohnkosten	
	Nettomietzins (exkl. Nebenkosten)	Nettomiete Vorjahr
1 Person	Fr. 700*.-	Fr. 650.-
2 Personen	Fr. 1'000*.-	Fr. 950.-
Alleinerziehende mit einem Kind nach dem 3. Geburtstag	Fr. 1'150*.-	Fr. 1'100.-
3 Personen	Fr. 1'350*.-	Fr. 1'300.-
4 Personen	Fr. 1'600.-	-----
5 und mehr Personen	Fr. 2'000.-	-----

\* Anpassung an die Teuerung.

Für Personen, die finanzielle Unterstützung benötigen, werden gemäss den Unterstützungsrichtlinien (Punkt 10.5.2 URL), die effektiv anfallenden Mietkosten grundsätzlich während sechs Monaten übernommen, falls diese den auferlegten Grenzwert gemäss URL übersteigen. Vor Inkrafttreten der neuen Regelung per 1. Januar 2013 war diese Übernahme bis zum nächstmöglichen Kündigungstermin möglich. Dies ist eine Änderung, welche der aktuellen Situation auf dem Wohnungsmarkt Rechnung trägt. Es werden ebenfalls die üblichen Wohn-Nebenkosten gemäss Mietvertrag angerechnet. Ein höherer Grenzwert wird dann angewendet (oder der effektive Mietzins übernommen), wenn eine begründete Ausnahmesituation vorliegt. Die interne Weisung zählt dabei die Gesundheitssituation als auch die familiäre und soziale Situation auf (nicht abschliessende Aufzählung).

### Soziale Dienste Stadt Wil

Die Sozialen Dienste der Stadt Wil führen ca. alle 2–3 Jahre eine Erhebung sämtlicher zur Verfügung stehender Mietobjekte während 6 Monaten durch. Eine Anpassung der internen Richtlinien erfolgt, wenn keine Wohnungen mehr in den vordefinierten Preiskategorien auf dem Markt gefunden werden können. Stehen nur sehr wenige Mietobjekte oder gar kein Wohnraum zur Verfügung, wird der Sozialbehörde eine Anpassung der Mietzinsobergrenze vorgeschlagen.

Haushaltsgrösse	Maximale Wohnkosten
	Bruttomietzinse (inkl. Nebenkosten)
1 Person	bis Fr. 830.-
2 Personen	bis Fr. 1030.-
3 Personen	bis Fr. 1240.-
4 Personen	bis Fr. 1340.-
5 Personen	bis Fr. 1450.-
6 Personen	bis Fr. 1450.-
Ab 7 Personen	bis Fr. 1450.-

### Soziale Dienste Stadt Aarau

Die in den internen Richtlinien festgelegten Mietzinsobergrenzen gelten als effektive Grenzwerte. Es kann kein Rechtsanspruch auf Übernahme von Wohnkosten in dieser Höhe abgeleitet werden. Ebenfalls geht aus der Weisung hervor, dass grundsätzlich darauf zu achten ist, dass auf Sozialhilfe angewiesene Personen ihre Wohnkosten möglichst tief halten sollen.

Haushaltsgrösse	Maximale Wohnkosten
	Bruttomietzins (inkl. Nebenkosten)
Personen jünger als 25 Jahre	Nur nach vorgängiger Absprache mit den SD
1 Person	Fr. 800.–
2 Personen	Fr. 1'000.–
3 Personen	Fr. 1'200.–
4 Personen	Fr. 1'400.–
5 und mehr Personen	Nach Absprache mit dem Fürsorgesekretariat

Ein entsprechender Mietvergleich wurde vor ca. 3 Jahren durch die Firma Wüst und Partner durchgeführt. Dabei wurden die durchschnittlichen Mieten des statistischen Amtes betrachtet. Das Mietzinsniveau in Aarau liegt aufgrund zahlreicher, noch nicht renovierter Altbauten, auf einem sehr tiefen Niveau. Die Sozialen Dienste sehen zurzeit keinen Bedarf nach einer Anpassung der Richtlinie. Sozialhilfebezügerinnen und Sozialhilfebezüger finden Wohnungen im Rahmen der bestehenden Mietzinsobergrenzen. Betrachtet man das Vorgehen bei Mieten, die die Maximalobergrenze übersteigen, so wird eine vergleichbare Regelung zu anderen Sozialämtern festgestellt. Die Miete wird in der Regel befristet bis zum nächsten ortsüblichen Kündigungstermin übernommen. Das Vorliegen eines rechtsmissbräuchlichen Verhaltens von Seiten einer Klientin oder eines Klienten (z. B. das Unterzeichnen eines Mietvertrages für eine zu teure Wohnung ohne Rücksprache mit dem zuständigen Sozialarbeitenden), führt dazu, dass die Miete nicht bis zum nächsten Kündigungstermin übernommen werden muss.

### Sozialbehörde Uster

Die Stadt Uster wendet die folgenden Mietzinsrichtlinien an:

Haushaltsgrösse	Maximale Wohnkosten
	Bruttomietzins (inkl. Nebenkosten)
Junge Erwachsene ohne abgeschlossene Erstausbildung	Fr. 600.–
1 Person	Fr. 1'000.–
2 Personen	Fr. 1'300.–
3 Personen	Fr. 1'500.–
4-5 Personen	Fr. 1'800.–
6 und mehr Personen	Fr. 2'000.–

Abschliessend kann zusammengefasst werden, dass die bisherigen Erfahrungen und Vergleiche mit andern Sozialämtern zeigen, dass die Höchstmietzinse in internen Weisungen und Richtlinien festgeschrieben sind. Eine vergleichbare Überprüfung, wie diese Richtlinien ent-

standen sind, ist aber aufgrund unterschiedlicher Handhabung sehr schwierig. Die einzelnen Sozialbehörden unterscheiden sich einerseits in der Höhe der Mietzinsobergrenzen, andererseits auch in der Auslegung der Richtlinien. Der sozialhilferechtliche Individualisierungsgrundsatz wird bei Ausnahmefällen aber angewendet.

## **4 Praxisanwendung Stadt Luzern**

### **4.1 Vergleich Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen**

Ein direkter Vergleich der Sozialhilfepraxis und mit jener der Ergänzungsleistungen ist aufgrund der unterschiedlichen Vorgaben nicht möglich. Deshalb werden im Folgenden die beiden Systeme kurz beschrieben und die beiden häufigsten Wohnformen exemplarisch miteinander verglichen.

Die maximal anrechenbaren Mieten bei den Ergänzungsleistungen betragen brutto, also inklusive Nebenkosten, für alleinstehende Personen monatlich Fr 1'100.- und für Ehepaare, respektive Personen mit Kindern Fr. 1'250.-. Diese Ansätze gelten für die ganze Schweiz. Da sich die Mieten regional stark unterscheiden und vor allem in den städtischen Zentren deutlich höher sind, kennt die Stadt Luzern Alters- und Hinterlassenenzulagen (AHIZ). Die Bedingungen für die Inanspruchnahme dieser Leistung sind:

- Der Bezug einer Rente der Alters-, Hinterlassenen- oder Invalidenversicherung.
- Mindestens drei Jahre Wohnsitz in der Stadt Luzern.
- Ein Reinvermögen pro Person von maximal Fr. 8'000.-.

Sind diese Bedingungen erfüllt, stockt die AHIZ die anrechenbare Miete im Bedarfsfall jährlich um maximal Fr. 2'000.-, respektive Fr. 167.- pro Monat auf. Dies ergibt in der Stadt Luzern eine maximal anrechenbare monatliche Bruttomiete für eine alleinstehende Person von Fr. 1'267.- und für Familien von Fr. 1'417.-.

Anders als bei den Ergänzungsleistungen geht die Stadt Luzern bei der Sozialhilfe von Nettomieten aus. Die Stadt hat sich für dieses Modell entschieden, nachdem die Nebenkosten in den letzten Jahren gestiegen sind. Damit wird verhindert, dass Mietverhältnisse aufgelöst werden müssen, wenn nur die Nebenkosten steigen. Bei der Anrechnung der Nebenkosten zeigt sich die Stadt Luzern grosszügig, werden doch Nebenkosten in der Höhe von bis zu 30 Prozent der Nettomieten übernommen.

Im Rahmen der ordentlichen Sozialhilfe ist der im Unterstützungsbudget vertraglich vereinbarte Mietzins anzurechnen, soweit er im ortsüblichen Rahmen liegt. Es gelten jeweils die Richtlinien der Wohnsitzgemeinde. Bei einem Wohnortwechsel ist der neue Mietzins ebenfalls mit den Richtlinien der neuen Gemeinde abzustimmen.

Haushaltsgrösse	Maximale Wohnkosten **		Maximale Wohnkosten in Zweck-Wohngemeinschaften	
	Nettomietzins	Maximale Nebenkosten	Nettomietzins	Ungefähre Nebenkosten
1 Person	Fr. 850.–	Fr. 255.–		
junge Erwachsene*	Fr. 650.–	Fr. 195.–		
2 Personen	Fr. 1'200.–	Fr. 360.–	Fr. 1'300.–	Fr. 260.–
3 Personen	Fr. 1'400.–	Fr. 420.–	Fr. 1'500.–	Fr. 300.–
4 Personen	Fr. 1'600.–	Fr. 480.–	Fr. 1'700.–	Fr. 340.–
5 Personen	Fr. 1'700.–	Fr. 510.–	Fr. 1'800.–	Fr. 360.–
6 Personen	Fr. 1'900.–	Fr. 570.–	Fr. 2'000.–	Fr. 400.–

\* Junge Erwachsene bis zum 25. Altersjahr: Ansatz 1 Person in einer 2-Personen-Zweck-Wohngemeinschaft.

\*\* Für Familien mit Mutterschaftsbeihilfe gelten Fr. 200.- höhere Ansätze.

Für die beiden häufigsten Haushaltsformen, Alleinlebende und Alleinerziehende mit einem Kind, zeigt sich also folgendes Bild:

Vergleicht man die Ein-Personen-Haushalte, dann berücksichtigen die Ergänzungsleistungen plus AHIZ eine Bruttomiete von bis zu Fr. 1'267.- (Fr. 1'100.- EL / Fr. 167.- AHIZ). In der Sozialhilfe liegt der Maximalbetrag brutto bei Fr. 1'105.- (Fr. 850.- Nettomiete plus maximal Fr. 255.- Nebenkosten), also etwa auf dem Niveau der Ergänzungsleistungen ohne AHIZ. Rechnet man mit durchschnittlich 25 % Nebenkosten (Fr. 212.-), dann ist das Mietzinslimit der Sozialhilfe im Vergleich zu den Ergänzungsleistungen plus AHIZ zirka Fr. 200.- tiefer.

Vergleicht man nun eine alleinerziehende Person, berücksichtigen die Ergänzungsleistungen plus AHIZ eine Maximalmiete von Fr. 1'417.-. Im Vergleich dazu rechnet die Sozialhilfe bei einem Zwei-Personen-Haushalt bis zu Fr. 1'560.- (Fr. 1'200.- netto plus maximal Fr. 360.- Nebenkosten). Zu bemerken ist, dass die Nebenkosten in der Regel bei Mehrpersonenhaushalten nicht 30 % der Nettomiete betragen, sondern sich eher im Bereich von 20 % bewegen. Somit kann man in der Sozialhilfe von einer Miete bei Zwei-Personen-Haushalten von zirka Fr. 1'440.- ausgehen. Damit entspricht die anrechenbare Miete in der Sozialhilfe bei 2-Personen-Haushalten in etwa derjenigen der Ergänzungsleistungen.

Bemerkenswert ist, dass die Sozialhilfe eine differenziertere Betrachtung, respektive Berechnung, kennt. Während einerseits Alleinstehende bei den Ergänzungsleistungen, unabhängig davon, ob sie beispielsweise mit einem Geschwister zusammenleben, in den Genuss der anrechenbaren Miete für eine alleinstehende Person kommen (Fr. 1'267.-), wird bei der Sozialhilfe von der gesamten Haushaltsgrösse ausgegangen. Einer alleinstehenden Person, die z. B. mit ihrer Schwester zusammenwohnt, stehen also maximal Fr. 780.- pro Monat zu (die Hälfte des Ansatzes für den 2-Personen-Haushalt). Andererseits werden in der Sozialhilfe deutlich höhere Mietzinse berücksichtigt, wenn der Haushalt mehr als zwei Personen umfasst, es wird also nicht nur zwischen Ein- und Mehrpersonenhaushalten unterschieden. So beträgt die anrechenbare Miete bei einem Ehepaar mit zwei Kindern in der Sozialhilfe maximal Fr. 2'080.- pro Monat (Fr. 1'600.- Nettomiete plus Nebenkosten), bei den Ergänzungsleistungen plus AHIZ lediglich Fr. 1'417.-.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Sozialhilfe bei den Ein-Personen-Haushalten tiefer, bei 2-Personen-Familien etwa gleich und bei grösseren Familien zum Teil deutlich höher ist.

## **4.2 Sind die festgelegten Höchstmietzinse in der Stadt Luzern angemessen?**

Im ersten Kapitel „Gesetzliche Grundlagen“ wurde der Anspruch auf ein Obdach als Teil des Grundrechts auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV) bereits angesprochen. Es umfasst mehr als bloss ein „Dach über dem Kopf“, statuiert aber nicht von vornherein ein Recht auf Unterbringung in einer Mietwohnung. Es besteht ein Anspruch auf ein menschenwürdiges Obdach, also auf eine Unterkunft, in welcher der/die Einzelne in Sicherheit, Frieden und Würde leben und in zumutbarer Weise seine Grundbedürfnisse (Bewegung, Luft, Licht, Wärme, Schlaf, Körperhygiene und private Rückzugsmöglichkeit) befriedigen kann. Die Zumutbarkeit bemisst sich nach dem Einzelfall, wobei auch die Dauer der Notlage von Relevanz ist.

Familien geniessen eine Sonderstellung. Ihnen steht meist eine Familienwohnung zu, während bei Einzelpersonen auch eine 1-Zimmer-Wohnung oder ein Untermietverhältnis zumutbar ist (Hänzi Claudia, Leistungen der Sozialhilfe in den Kantonen, in: Häfeli Christoph [Hrsg.], Das Schweizer Sozialhilferecht, Luzern 2008, S. 120 f.). In der Praxis des Ausländerrechts wird für die Belegungsdichte einer Wohnung als Faustregel davon ausgegangen, dass die Zahl der Familienmitglieder weniger eins der Zimmerzahl der Wohnung entsprechen sollte, um als „angemessene Wohnung“ – als Voraussetzung für die Gewährung des Familiennachzugs – zu gelten (Amstutz Kathrin, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, Bern 2002, S. 221; Weisung des BfM zum Familiennachzug, Version vom 30. September 2011, S. 4). Die Sozialen Dienste verzichten darauf, bezüglich der Wohnungsgrösse Vorgaben zu machen. Es soll den unterstützten Personen überlassen bleiben. Die Lage, Ausstattung oder aber die Grösse der Wohnung soll z. B. stärker gewichtet werden können.

### **4.2.1 Aus der Sicht statistischer Daten**

Die Sozialen Dienste überprüfen die Mietzinsrichtlinien in periodischen Abständen. Die letzte Anpassung der Richtlinien fand Anfang Januar 2010 statt. Damals wurde festgehalten, dass die bis Ende 2009 geltenden Höchstsätze zwar zwischen 15 und 30 Prozent über den Durchschnittsmieten pro Wohnungsgrösse liegen, der geringe Leerwohnungsbestand sowie die erschwerenden Umstände (Stigmatisierung, Betreibungen, usw.), mit welchen sozialhilfebeziehende Personen zu kämpfen haben, eine Erhöhung der anrechenbaren Wohnkosten aber dennoch rechtfertigen. Entsprechend wurden die anrechenbaren Nettomietzinse ab Januar 2010 um Fr. 50.- erhöht. Seither sind die Mietpreise gemäss Erhebungen des Bundesamtes für Statistik (BfS) nur geringfügig gestiegen. Die durchschnittliche Miete für eine 3-Zimmer-Wohnung lag im Februar 2012 bei Fr. 1'157.- und liegt damit tiefer, als die in der Stadt Luzern für einen Zwei-Personen-Haushalt geltenden Richtlinien. Gemäss Erhebungen des BfS entsprechen die durchschnittlichen Mietpreise im Kanton Luzern ziemlich genau dem schweizerischen Durchschnitt. Aktuelle Zahlen für den Kanton oder die Stadt Luzern gibt es nicht. Die letzte Mietpreisstrukturerhebung wurde im Jahre 2003 vom BfS durchgeführt. Die Stichpro-

benweise Suche zu verschiedenen Zeitpunkten auf einem einschlägigen Internetportal ergab, dass jeweils einige Wohnungen unterhalb des Mietzinslimits im Angebot waren.

Eine erneute Überprüfung der aktuellen Mietzinsrichtlinien ist somit sicherlich angezeigt, sobald neue statistische Zahlen für die Wohnungsmieten in der Stadt Luzern vorliegen.

#### 4.2.2 Gemessen an der aktuellen Situation der unterstützten Personen

Aktuell führen die Sozialen Dienste rund 1'100 Dossiers von Personen, die in Privathaushalten oder Pensionen leben. Bei etwa 70 Prozent dieser Dossiers umfasst die Unterstützungseinheit eine Person. Davon haben von Mai 2011 bis April 2012 56 Personen einen Entscheid wegen zu hoher Miete erhalten. Dies entspricht sieben Prozent der unterstützten Einpersonenhaushalte<sup>1</sup>. Bei Zwei- und Mehr-Personen-Haushalten haben 10,5 Prozent einen Entscheid wegen zu hoher Miete erhalten, wovon in absoluten Zahlen bei den 2-Personen-Haushalten am zweitmeisten Entscheide (nach den Einpersonenhaushalten) gefällt wurden. Insgesamt wohnen oder wohnten die unterstützten Personen in acht Prozent der Fälle in einer Wohnung, deren Nettomiete die Mietzinsrichtlinien übersteigt. In 14 Fällen der 56 Dossiers lag die Mietzinsüberschreitung bei maximal Fr. 50.- pro Monat. Mit einer Erhöhung der Mietzinsrichtlinien um Fr. 50.- konnte kurzfristig der Anteil der Sozialhilfebeziehenden mit einer überhöhten Miete von acht auf sechs Prozent gesenkt werden. Der Anteil der Haushalte mit überhöhten Mietzinsen ist also insgesamt gering. Aus den Zahlen lassen sich kaum Hinweise ableiten, dass die festgelegten Höchstmietzinse den aktuellen Gegebenheiten auf dem Wohnungsmarkt nicht Rechnung tragen.

In einem Entscheid vom 15. September 2005 verweist das Luzerner Verwaltungsgericht auf das Luzerner Handbuch zur Sozialhilfe, wonach von den Gemeindesozialämtern zur Sicherstellung einer rechtsgleichen Behandlung Richtlinien zu den anrechenbaren Wohnungsmieten erlassen werden sollen; diese Richtlinien seien auf regionaler Ebene aufeinander abzustimmen (LGVE 2005 II Nr. 13, E. 3.c). Ein Vergleich mit den per 1. Januar 2010 geltenden Mietzinsrichtlinien der Agglomeration Luzern zeigt, dass die Richtwerte in der Stadt Luzern bei den Mehr-Personen-Haushalten höher sind als in den umliegenden Gemeinden. Nur bei den Einpersonenhaushalten anerkennen die Gemeinden Horw und Adligenswil/Udligenswil gleich hohe Nettomietzinse wie die Stadt Luzern.

	Luzern (exkl. NK)	Horw (exkl. NK)	Adligenswil/ Udligenswil (exkl. NK)	Emmen (inkl. NK)	Kriens (inkl. NK)
1 Person	Fr. 850.–	Fr. 850.–	Fr. 850.–	Fr. 800.–	Fr. 900.–
2 Personen	Fr. 1'200.–	Fr. 1'100.–	Fr. 1'100.–	Fr. 1'000.–	Fr. 1'200.–
3 Personen	Fr. 1'400.–	Fr. 1'300.–	Fr. 1'300.–	Fr. 1'200.–	Fr. 1'400.–
4 Personen	Fr. 1'600.–	Fr. 1'450.–	Fr. 1'500.–	Fr. 1'300.–	Fr. 1'500.–

<sup>1</sup> Die Zuordnung zu den Ein- bzw. Mehrpersonen-Haushalten erfolgt vorliegend aufgrund der Grösse der Unterstützungseinheit. Alle Dossiers, die nur eine unterstützte Person enthalten, gelten vorliegend als Ein-Personenhaushalt, auch wenn es sich bspw. um eine Person in einem Mehr-Personenhaushalt bzw. einer Zweck-WG handelt.

Unsere bisherigen Erfahrungen, die sich mit jenen von anderen Städten und Gemeinden decken, zeigen auch, dass viele Vermieterinnen und Vermieter eine Erhöhung der Mietzinslimiten der Sozialhilfe sehr wohl wahrnehmen und die Mieten mittelfristig den neuen Limiten anpassen. Dies führt schliesslich zu einer Erhöhung der Mieten in diesem Wohnungssegment.

### 4.3 Wie läuft das Verfahren bei überhöhten Mieten?

#### 4.3.1 Vorbemerkungen zu den rechtlichen Rahmenbedingungen

Vorab steht fest, dass der Bezug von wirtschaftlicher Sozialhilfe mit Auflagen und Weisungen verbunden werden kann, die geeignet sind, die Lage des Hilfebedürftigen und seiner Familienangehörigen zu verbessern (§ 29 Abs. 3 SHG). So kann die Suche nach einer günstigeren Wohnung und ein entsprechender Umzug verlangt werden, wenn der aktuelle Mietzins nicht angemessen ist. Wird die Suche nach einer günstigeren Wohnung oder der Umzug in eine effektiv verfügbare günstigere Wohnung innert angemessener Frist verweigert, können die anrechenbaren Wohnkosten auf jenen Betrag reduziert werden, der durch die günstigere Wohnung entstanden wäre (SKOS-RL, Kapitel B.3). Gemäss SKOS-Richtlinien sind unter Berücksichtigung der Situation im Einzelfall, überhöhte Wohnkosten bis zum Zeitpunkt zu übernehmen, bis eine zumutbare günstigere Lösung zur Verfügung steht. Die üblichen Kündigungstermine sind in der Regel einzuhalten. Den anspruchsberechtigten Personen ist es grundsätzlich mitzuteilen, wann Wohnkosten als überhöht gelten.

Die Aufforderung, eine andere Wohnung zu suchen und umzuziehen, greift in das Grundrecht der persönlichen Freiheit ein (Art. 10 Abs. 2 BV -> über die wesentlichen Aspekte seines Lebens selber entscheiden können). Die gemäss Art. 36 Abs. 1 BV für einen Grundrechtseingriff erforderliche (formell-) *gesetzliche Grundlage* liegt vor (vgl. oben). Mit der Aufforderung, in eine den Mietzinsrichtlinien entsprechende Wohnung umzuziehen, soll das öffentliche Interesse an rechtsgleicher Behandlung sichergestellt und der Rechtsfrieden gewahrt werden. Die unterstützten Personen werden damit nicht besser gestellt als nicht-unterstützte Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen (Grundprinzip der Angemessenheit der Hilfe). Es liegen folglich anerkannte, *gewichtige öffentliche Interessen* vor (Art. 36 Abs. 2 BV). Schliesslich muss die Aufforderung zur Wohnungssuche und zum Bezug einer günstigeren Wohnung vor dem Grundsatz der *Verhältnismässigkeit* (Tauglichkeit, Erforderlichkeit und Zumutbarkeit) standhalten (Art. 36 Abs. 3 BV). Zweifellos ist eine solche Aufforderung *geeignet*, das Ziel der Rechtsgleichheit und der Angemessenheit der Hilfe zu erreichen. Sie ist zudem als *erforderlich* einzustufen, wenn das Ziel nicht mit mildereren Massnahmen erreicht werden kann. Rechtsgleichheit und Angemessenheit der Hilfe kann auch erreicht werden, wenn bei der Umzugsverweigerung die anrechenbaren Wohnkosten auf Richtlinienniveau gesenkt werden. Ein effektiver Umzug muss nicht erzwungen werden, wenn sich die sozialhilfebeziehende Person entschliesst, die Differenz zwischen den anrechenbaren und den effektiven Mietkosten aus dem Grundbedarf zu finanzieren und dazu aufgrund der Höhe der Differenz objektiv in der Lage ist. Dies ist die gängige Praxis der Sozialen Dienste, sodass unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit nun mehr die *Zumutbarkeit* im Einzelfall in Frage steht (dazu nachfolgendes Kapitel 5.6).

### **4.3.2 Das Verfahren bei Neuaufnahmen**

Das Intake-Verfahren in der Stadt Luzern ist aus Ressourcengründen stark standardisiert. Eine vertiefte Abklärung ist während des ein- bis eineinhalbstündigen Aufnahmegesprächs nicht möglich. Das Schwergewicht während des Intake-Verfahrens liegt bei der Klärung der grundsätzlichen Anspruchsberechtigung und Berechnung und Auszahlung der Sozialhilfe für den ersten Unterstützungsmonat. Dies wirkt sich (auch) auf den Umgang mit überhöhten Mieten aus. Wird festgestellt, dass die Miete einer anspruchsberechtigten Person über den Richtwerten liegt, wird ein Entscheid „zu hohe Miete“ erlassen, vom Rechtsdienst geprüft (Beträge, Fristen) und von der Dienstchefin oder vom Dienstchef unterschrieben. Den Klientinnen und Klienten wird in der Regel mitgeteilt, dass nach dem nächstmöglichen Kündigungstermin nur noch die Miete gemäss Richtlinien angerechnet wird. In Ausnahmefällen werden die Mietkosten per sofort herabgesetzt. Die Gründe für ein mögliches Abweichen von den Richtlinien sind zu diesem Zeitpunkt meist nicht offensichtlich, weshalb nur in wenigen Fällen von diesem Vorgehen abgewichen und die überhöhte Miete voll angerechnet wird. Die Klientinnen und Klienten haben die Möglichkeit, schriftlich Einsprache zu erheben und die Gründe darzulegen, weshalb in ihrem Fall die höhere Miete akzeptiert werden soll.

Kurz nach der Fallaufnahme findet ein Betreuungswechsel statt - die Fallverantwortung wechselt ins Beratungsteam. Es kommt vor, dass die unterstützten Personen im Gespräch mit der Sozialberatung auf den Entscheid reagieren und Gründe für ein Absehen von der Umzugsaufforderung und damit eine längere (unbefristete) Übernahme der ganzen Miete geltend machen oder der zuständige Sozialarbeitende von sich aus zur Ansicht kommt, dass der Entscheid in Wiedererwägung gezogen werden muss. Liegen stichhaltige Gründe im Einzelfall vor, wird auf den Vollzug des Entscheids verzichtet. Die Begründung des Vollzugsverzichts wird im Dossier festgehalten und im Budget vermerkt.

Die Klientinnen und Klienten erhalten so die Möglichkeit, schriftlich mittels Einsprache oder mündlich im Rahmen des Erstgesprächs in der Sozialberatung auf den Entscheid zu reagieren.

### **4.3.3 Das Verfahren bei laufenden Fällen**

Übersteigen die Wohnkosten einer unterstützten Person erst im Verlaufe der Unterstützung (z. B. wegen einer Mietzinserhöhung) die Mietzinslimiten, kommt es bei Vorliegen von stichhaltigen Gründen gar nicht erst zu einem Entscheid. Andernfalls fasst der/die zuständige Sozialberater/Sozialberaterin einen Entscheid „zu hohe Miete“. Der Rechtsdienst prüft, ob der Entscheid (Beträge, Fristen) korrekt ist. Danach wird er der Dienstchefin oder dem Dienstchef zur Unterschrift vorgelegt und den Klientinnen und Klienten zugestellt. Die Klientinnen und Klienten erhalten so die Möglichkeit, eine Einsprache zu erheben.

### **4.3.4 Das Einspracheverfahren**

Es ist vorwegzunehmen, dass nur jene Personen eine Einsprache auf einen Entscheid „zu hohe Miete“ erheben, welche mit dem Entscheid nicht einverstanden, aber mit ihren Argumenten zur Begründung einer Sonderbehandlung bei der zuständigen Person nicht durchgedrungen sind. In diesem Falle kommt es zu einer zweiten, individuellen Beurteilung durch den Rechts-

dienst. Die korrekte Anwendung der Richtlinien ist selten Gegenstand der Überprüfung im Rahmen des Einspracheverfahrens; vielmehr liegt das (fast ausschliessliche) Augenmerk der Überprüfung auf der Verhältnismässigkeit des Entscheids im konkreten Fall. Wenn der Rechtsdienst zum Schluss kommt, dass die vorgebrachten Gründe unter Beachtung des Verhältnismässigkeits- und Individualisierungsgrundsatzes ein Abweichen von den Richtlinien rechtfertigen, wird dem Stadtrat die Gutheissung der Einsprache empfohlen. In seltenen Fällen, wenn die Einsprache vom Stadtrat abgewiesen worden ist, kann es vorkommen, dass infolge nachträglich veränderter Verhältnisse die Übernahme der überhöhten Miete gerechtfertigt ist. In diesen Fällen können die Klientinnen und Klienten oder die fallführende Person ein Widererwägungsgesuch an die Sozialen Dienste bzw. den Stadtrat stellen. Dieses wird wiederum vom Rechtsdienst geprüft und dem Stadtrat die Gutheissung oder Abweisung empfohlen. Sofern also bereits ein Stadtratsbeschluss betreffend einem Entscheid „zu hohe Miete“ vorliegt, ist es der Stadtrat, welcher über ein entsprechendes Widererwägungsgesuch entscheidet.

#### **4.4 Welche Gründe rechtfertigen die Übernahme überhöhter Mieten?**

Die (unbefristete) Übernahme einer überhöhten Miete ist dann gefordert, wenn ein Umzug nicht verlangt werden kann. Es stehen gewichtige öffentliche Interessen auf dem Spiel, sodass, wie oben bereits ausgeführt, an die Gründe, die ein Abweichen von den Richtlinien rechtfertigen, grundsätzlich hohe Anforderungen zu stellen sind.

Bei der Klärung der *Zumutbarkeit* (Verhältnismässigkeit i.e.S.) ist im Einzelfall zu prüfen, ob der Umzug angesichts der

- Grösse und Zusammensetzung der Familie,
- des Alters und des Gesundheitszustandes,
- sowie deren Verwurzelung an einem bestimmten Ort und Grad der sozialen Integration, zugemutet werden kann.

Wird ein Wohnungswechsel als zumutbar erachtet, werden die betroffenen Personen schriftlich angewiesen, eine *richtlinienkonforme* Wohnung zu suchen. Den Klientinnen und Klienten wird empfohlen, die Wohnungssuche zu dokumentieren, dies vor allem aufgrund eines eventuell späteren streitigen Verfahrens. Stimmen die Klientinnen und Klienten einem Wohnungswechsel nicht zu, tragen sie den übersteigenden Mietzinsanteil aus dem Grundbedarf. Wird der Nachweis (z.B. durch ein ärztliches Zeugnis) erbracht, dass ein Wohnungswechsel nicht zumutbar ist, wird während der Dauer der Unzumutbarkeit eines Umzugs der überhöhte Mietzins übernommen.

Es ist eine Gesamtschau vorzunehmen, das heisst, es sind alle Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen. Alle sachlichen Argumente, die gegen eine Umzugsforderung vorgebracht werden, sind gesamthaft in die eine Waagschale zu werfen; das angestrebte Ziel (Rechtsgleichheit und Angemessenheit der Hilfe) in die andere. Das angestrebte Ziel und das eingesetzte Mittel (Aufforderung zum Umzug bzw. Nichtanrechnung des die Richtlinien

übersteigenden Mietzinsanteils) müssen in einem vernünftigen Verhältnis zueinander stehen. Es gilt also, Eingriffszweck und Eingriffswirkung sorgfältig zu gewichten und gegeneinander abzuwägen. Gemäss Hänzi kann der Umzug nur verlangt werden, wenn dadurch eine relevante Kosteneinsparung zu erreichen ist (Hänzi Claudia, Leistungen der Sozialhilfe in den Kantonen, in: Häfeli Christoph [Hrsg.], Das Schweizerische Sozialhilferecht, Luzern 2008, S. 122). Wie hoch die Kosteneinsparung im Einzelfall ist, lässt sich nur schwer voraussagen; denn nebst der konkreten Richtlinienüberschreitung ist auch die Dauer der Unterstützung von Bedeutung. Letzteres lässt sich selten zuverlässig voraussagen. Wenn aber die *Unterstützung mit grosser Wahrscheinlichkeit von kurzer Dauer* ist, lässt sich eine Umzugsforderung in der Regel nur bei erheblicher Richtlinienüberschreitung rechtfertigen. Dies gilt umso mehr, wenn die betroffene Person nach Ablösung problemlos in der Lage ist, die Wohnkosten zu finanzieren (z. B. mit AHV-Rente und EL). Hingegen vermag eine *geringe Richtlinienüberschreitung* an sich ein Absehen von der Umzugsforderung bzw. die Anrechnung der überhöhten Wohnkosten nicht per se rechtfertigen. In diesem Fall ist die Eingriffswirkung gering, da die Mietzinsdifferenz aus dem Grundbedarf finanziert und auf einen Umzug verzichtet werden kann<sup>2</sup>. Allenfalls vermag eine geringe Richtlinienüberschreitung die Anforderungen an die Gründe, die ein Abweichen von den Richtlinien rechtfertigen, herabzusetzen. Auch die finanziellen Aspekte sind also als Teil bei der Gesamtwürdigung einzubeziehen, vermögen aber nicht per se ein Abweichen zu begründen.

## 5 Schlusspunkt: Grundhaltung

Aus einer Überprüfung der aktuellen Mietzinsüberschreitungen geht hervor, dass der Anteil der Haushalte mit überhöhten Mietzinsen insgesamt gering ist. Die festgelegten Höchstmietzinse gelten als angemessen und sind ortsüblich, da sie das Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV) wahren, die Mietzinsrichtlinien den durchschnittlichen Wohnungskosten entsprechen. Wohnungen in diesen Preisklassen oder unterhalb der Mietzinslimiten werden angeboten und die Höchstmietzinse sind regional abgestimmt. Aktuell besteht also kein direkter Anlass, die Mietzinsrichtlinien zu erhöhen.

### Der Stadtrat lehnt die Volksmotion ab.

Stadtrat von Luzern



---

<sup>2</sup> Der Grundbedarf liegt 15 Prozent (beim Zwei-Personen-Haushalt aktuell Fr. 224.–) über dem absoluten Existenzminimum. Der Spielraum für die Übernahme von überhöhten Wohnkosten durch die Betroffenen selber wird zudem durch die Ausrichtung von Anreizleistungen erhöht (im Jahr 2010 erhielten 66 % der unterstützten Personen Anreizleistungen [EFB, IZU, MIZ] in der Höhe von durchschnittlich Fr. 82.– pro Monat).