



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

Stellungnahme

zum

Postulat 364

Claudio Soldati und Maria Pilotto
namens der SP/JUSO-Fraktion
vom 11. Dezember 2019
(StB 329 vom 20. Mai 2020)

**Wurde anlässlich
Ratssitzung vom
24. September 2020
überwiesen.**

Teilhabe und menschenwürdiges Dasein bedingen eine Erhöhung des Grundbedarfs in der Sozialhilfe

Der Stadtrat nimmt zum Postulat wie folgt Stellung:

Die Postulantin und der Postulant bitten den Stadtrat, sich dafür einzusetzen, dass der Grundbedarf für die Sozialhilfe in der Stadt Luzern auf das Niveau von CHF 1'082 für einen Einpersonenhaushalt erhöht wird. Für Mehrpersonenhaushalte soll weiterhin die aktuell praktizierte Äquivalenzskala gemäss der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS gelten. Sie begründen ihren Antrag mit einem Bericht des Büros für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS vom Januar 2019, der aufzeigt, dass der (Basis-)Grundbedarf der Sozialhilfe von Fr. 986.– (Stand 2019) für eine Einzelperson zu tief angesetzt ist. Der Grundbedarf reiche nur ganz knapp aus, um eine menschenwürdige Existenz zu sichern.

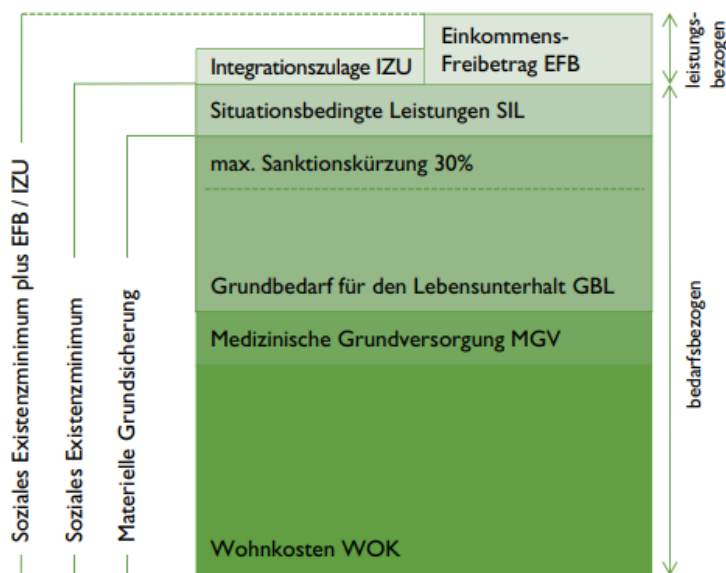
Die genannte Studie wurde von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) in Auftrag gegeben, um den in verschiedenen Kantonen laufenden Diskussionen zu einer Kürzung des Grundbedarfs eine wissenschaftliche Analyse zugrunde legen zu können. Anfang 2019 wurde die Studie veröffentlicht. Es wird festgestellt, dass der in der Schweiz verwendete ausgabenorientierte Ansatz (Basis Haushaltbudgeterhebung) gegenüber anderen Ansätzen klare Vorteile aufweist. Die von der SKOS gewählte Referenzgruppe der untersten 10 % der Einkommen ist im internationalen Vergleich der tiefste Wert. Die SKOS hält in ihrem Kommentar zur Studie fest, dass der Grundbedarf in den letzten 20 Jahren stetig gesenkt wurde, Ausnahmen waren minimale Teuerungsanpassungen. Im Vergleich mit anderen Minimalbudgets und Existenzminima ist der SKOS-Grundbedarf am tiefsten:

Ergänzungsleistungen AHV/IV Allgemeiner Lebensbedarf	Betriebsrechtliches Existenzminimum Grundbetrag	Sozialhilfe SKOS Grundbedarf
Fr. 1'621.–	Fr. 1'200.–	Fr. 997.– <small>(inkl. 1,1 % Teuerung ab 1. Januar 2020)</small>

Ausgangslage: aktuelle Praxis in der Stadt Luzern

Verbindlich für die Sozialbehörden des Kantons Luzern sind das Sozialhilfegesetz vom 16. März 2015 (SHG; SRL Nr. 892), die Sozialhilfeverordnung vom 24. November 2015 (SHV; SRL Nr. 892a) und die Kantonale Asylverordnung vom 24. November 2015 (SRL Nr. 892b). Gemäss § 31 SHG sind die SKOS-Richtlinien für die Bemessung der Sozialhilfe für die Gemeinden wegleitend. Der Regierungsrat kann durch Verordnung Abweichungen beschliessen.

Die Sozialen Dienste der Stadt Luzern orientieren sich daher bei der Berechnung der wirtschaftlichen Sozialhilfe am aktuellen Grundbedarf, wie er in den SKOS-Richtlinien festgelegt ist. Der Grundbedarf wurde im Kanton Luzern auf den 1. Januar 2020 der Teuerung angepasst (1,1 %).



Der Grundbedarf für den Lebensunterhalt (GBL) wird regelmässig mit situationsbedingten Leistungen (SIL) angereichert, was im Endeffekt zu einem höheren Haushaltsbudget führen kann. Bei den SIL ist zu unterscheiden zwischen den sogenannten grundversorgenden SIL und den fördernden SIL. Grundversorgende SIL müssen zwingend übernommen werden, sobald ein bestimmter Bedarf eingetreten ist (z. B. Selbstbehalt Krankenkassen), fördernde SIL unterstützen das Erreichen einer bestimmten Zielsetzung (z. B. Freizeitaktivitäten zur sozialen Integration von Kindern und Jugendlichen).

Die Sozialarbeitenden orientieren sich bei ihren Entscheiden an den internen Richtlinien wirtschaftliche Sozialhilfe der Stadt Luzern. Die Richtlinien helfen mit, die Sozialhilfe einheitlich und für alle Betroffenen rechtsgleich anzuwenden. Sie beschreiben den Ermessens- und Entscheidungsspielraum und schaffen damit den Rahmen, innerhalb dessen die empfohlenen Beträge zu gewähren, zu erhöhen oder zu kürzen sind. Bei den fördernden SIL, die bedarfsbezogen für Erwerb und Integration, Bildung, Gesundheit und weitere Leistungen gesprochen werden können, praktiziert die Stadt Luzern eine zukunftsorientierte Handhabung, die eine Ablösung von der Sozialhilfe begünstigt (z. B. Weiterbildungsmassnahmen wie PC-Kurse).

Mit knapp 30 % hat die Stadt Luzern einen verhältnismässig hohen Anteil an Kindern und Jugendlichen, die in einer Familie aufwachsen, die Sozialhilfe bezieht (Sozialhilfestatistik 2018, Bundesamt

für Statistik, BSF). Entsprechend dieser Ausgangslage hat sich die Stadt Luzern das Legislaturziel Z16.2 gesetzt, das den Anteil junger Erwachsener in der Sozialhilfe reduzieren soll. Im Jahr 2019 wurde ein «Fachkonzept Kinder und Jugendliche von Eltern mit Anspruch auf Sozialhilfe» entwickelt, das eine systematischere Nutzung der bestehenden Unterstützungs- und Fördermöglichkeiten bezweckt. Ausgangspunkt ist eine Einschätzung des Kindeswohls (Risiko- und Schutzfaktoren). Unter systematischem Einbezug der Kinder bzw. der Jugendlichen werden sodann Interventionen und Massnahmen zur Förderung festgelegt und die Unterstützung der Eltern in ihrer Rolle als zentrale Bezugsperson bestärkt. Junge Erwachsene werden an die Fachstelle junge Erwachsene triagiert, die sich insbesondere den Fragen rund um die berufliche Bildung und Integration annimmt.

Für die Zielgruppe Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene besteht in der Stadt und im Kanton ein breit abgestütztes Beratungs- und Förderangebot, das bedarfsorientiert genutzt werden soll (vgl. auch Antwort auf Postulat 363). Sind diese Angebote kostenpflichtig, kommen die SIL zum Zuge. Diese Massnahmen helfen mit, Benachteiligungen zu verhindern und die Chancengleichheit zu erhöhen. Damit sind sie auf längere Sicht gesehen auch ein Beitrag zur Armutsprävention. Zu diesem Beratungs- und Förderangebot gehören unter anderem: der Besuch von Spielgruppen und Sprachfördermassnahmen, der Besuch einer Kita oder eines Horts zum Erwerb sozialer Kompetenzen, die Ermöglichung von Freizeitaktivitäten (Musik, Sport), die intensive Begleitung bei der Berufswahl und -integration, die Angebote der Jugend- und Familienberatung CONTACT u. a. m.

Die Bedeutung der SKOS-Richtlinien als Orientierung für die Ermittlung des Grundbedarfs

Die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) sind Empfehlungen zuhanden der Sozialhilfeorgane des Bundes, der Kantone, der Gemeinden sowie der Organisationen der privaten Sozialhilfe. Die Richtlinien dienen einerseits der Rechtssicherheit und der rechtsgleichen Behandlung von Personen, die Sozialhilfe beziehen. Andererseits steht den Behörden damit ein sowohl zwischen den Kantonen als auch ein innerkantonal verwendbares und vergleichbares System zur Verfügung. Sie lassen aber auch Spielraum für angepasste, einzelfall- und bedürfnisgerechte Lösungen offen. Die SKOS überprüft diese Richtlinien laufend und aktualisiert sie in der Regel jährlich.

Ab den 2000er-Jahren entbrannte eine sozialpolitische Kontroverse über die Grosszügigkeit und die demokratische Rechtmässigkeit der SKOS-Richtlinien. Einige Städte und Gemeinden traten aus der SKOS aus, weil sie eine restriktivere Sozialhilfe verlangten. Als Reaktion revidierte die SKOS 2015 und 2016 ihre Richtlinien. Die neuen Regelungen schlugen eine Leistungsreduktion für junge Erwachsene und kinderreiche Familien sowie erweiterte Sanktionsmöglichkeiten vor. Die meisten Kantone passten sich rechtlich an die neuen Richtlinien an, was zwar insgesamt die Ungleichheit zwischen den Kantonen eindämmte, aber den Grundbedarf bei einzelnen Kategorien auf einem tieferen, politisch definierten Niveau festlegte. Die Diskussion erreichte auch die Stadt Luzern. Die Interpellation 84, Jörg Krähenbühl und Marcel Lingg namens der SVP-Fraktion vom 17. Juni 2013: «Anwendung der SKOS-Richtlinien in der Stadt Luzern», stellte Fragen zur Anwendung der SKOS-Richtlinien. Der Stadtrat bekräftigte in seiner Antwort (StB 775 vom 16. Oktober 2013) die Mitgliedschaft in der SKOS: «Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS ist ein Fachverband im Sinne des Vereinsrechts. Der Verein hat 906 Mitglieder (Stand 31. Dezember 2012). Dabei handelt es sich um alle Kantone sowie rund 600 Gemeinden und weitere Dienste,

die im Auftrag der öffentlichen Hand tätig sind. Beratend nehmen zusätzlich verschiedene Bundesämter Einsitz, die sich mit Sozialhilfe befassen.» Die Richtlinien der SKOS seien ausgewogen und würden durch Abgeordnete sämtlicher Kantone und 24 Vertretungen von kommunalen Sozialbehörden (u. a. aus der Stadt Luzern) erarbeitet.

Die Bedeutung und die Akzeptanz der SKOS-Richtlinien zeigte sich im Mai 2019, wo im Kanton Bern eine Senkung des Grundbedarfs nach SKOS-Richtlinien knapp verhindert wurde. Die Gesetzesrevision hätte es der Regierung ermöglicht, den Grundbedarf für alle Sozialhilfebezüger um bis zu 8 % unter den Wert zu senken, der in den Richtlinien der SKOS vorgesehen ist. Die Abstimmung hatte nationale Strahlkraft. Im Juni 2019 wurde in Zürich von Regierungsrat und Kantonsrat eine Motion zur Senkung des Grundbedarfs ebenfalls abgelehnt. Auch in weiteren Kantonen (AG, BL) liegen Vorstösse auf dem Tisch, die eine Kürzung der Sozialhilfe fordern.

In der aktuellen Revision der SKOS-Richtlinien ist die Senkung oder die Erhöhung des Grundbedarfs kein Thema. Eine nächste grössere Revision ist für 2022 vorgesehen. Würde zu jenem Zeitpunkt eine Erhöhung des Grundbedarfes entschieden, müsste auf Basis aktueller Zahlen der Sozialen Dienste Stadt Luzern ab Inkrafttreten der revidierten SKOS-Richtlinien mit rund 2,5 Mio. Franken Mehrkosten pro Jahr gerechnet werden.

Die Charta Sozialhilfe als Bekenntnis zu einer soliden und fairen Sozialhilfe

Im März 2019 lancierten die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), der Schweizerische Städteverband, das Schweizerische Rote Kreuz, die Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft (SGG) und weitere Fachorganisationen gemeinsam die «Charta Sozialhilfe Schweiz». Die Organisationen bekennen sich dabei zur Sozialhilfe und zur föderalen Zusammenarbeit. Die Sozialhilfe ist für die beteiligten Organisationen ein zentrales Element zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung und ein entscheidender Faktor für die gesellschaftliche Stabilität. Die Unterzeichneten sprechen sich für eine solide und faire Sozialhilfe aus, die ein Leben in Würde ermöglicht und den Betroffenen die Chance gibt, in die finanzielle Selbstständigkeit zurückzufinden.

Der Luzerner Stadtrat hat am 5. Februar 2020 (StB 69) die Unterzeichnung der Charta beschlossen. Die Charta Sozialhilfe wurde bis heute von mehr als einem Dutzend Städte und vielen Gemeinden unterzeichnet, darunter diese Mitglieder der Städteinitiative Sozialpolitik: Adliswil, Bezirk Affoltern, Baden, Bern, Bülach, Fribourg, Luzern, St. Gallen, Rapperswil-Jona, Spiez, Thun, Uster, Winterthur und Zürich. Die Städte verstehen sich als wesentliche Akteure der Sozialhilfe. Darum müssen sie auf ein funktionierendes System der Sozialhilfe zählen können und auf einheitliche Unterstützungsrichtlinien, die auf soliden Fakten und objektiven Kriterien basieren.

Erwägungen

Die SKOS-Richtlinien haben sich als Instrument der Rechtssicherheit und der rechtsgleichen Behandlung von Personen, die Sozialhilfe beziehen, etabliert. Die Stadt Luzern hat sich immer wieder zu den SKOS-Richtlinien und zu einheitlichen Unterstützungsrichtlinien bekannt (Charta Sozialhilfe). Die seriösen Berechnungsgrundlagen des SKOS-Grundbedarfs geben Sicherheit und Orientierung, u. a. auch wenn Kürzungen zur Diskussion stehen würden. Die Einhaltung einheitlicher

Unterstützungsrichtlinien ist zudem ein Solidaritätsbekenntnis, weil sie Ab- oder Zuwanderung aufgrund veränderter Berechnungsgrundlagen verhindert. Eine Insellösung für die Stadt Luzern ist nicht mit diesen Überzeugungen vereinbar.

Zudem kann laut einer Einschätzung des Rechtsdienstes der Gesundheits- und Sozialdirektion des Kantons Luzern vom 16. März 2020 der Grundbedarf nur im Einzelfall, jedoch nicht grundsätzlich von einer Gemeinde erhöht oder gesenkt werden.

Die Berechnungen des Grundbedarfs im Bericht des Büro BASS vom Januar 2019 sind nachvollziehbar und stehen statistisch gegenüber den früheren Berechnungen auf einer noch breiteren Datenbasis. Der Stadtrat teilt die Ansicht, dass der aktuell gültige Grundbedarf bei den meisten Kategorien nur knapp ausreicht, um ein Existenzminimum zu sichern, und dass er beim Einpersonenhaushalt zu tief angesetzt ist. Das errechnete Manko beim aktuellen SKOS-Grundbedarf von monatlich Fr. 100.– widerspiegelt nicht zuletzt die Erfahrungen der Budgetberatungsstellen. Dieser orientiert sich bekanntlich an den untersten 10 % des Einkommens für den sogenannten Warenkorb. Neben Nahrungsmitteln und Getränken muss der Betrag u. a. auch für Bekleidung, Schuhe, allgemeine Haushaltsführung, persönliche Pflege, selbstgekaufte Medikamente und Sanitätsartikel, Verkehrsausgaben, Internet, Sport, Freizeit, Kultur und Unterhaltung ausreichen. Zu berücksichtigen ist auch, dass bei der Berechnung nur die durchschnittlichen Kosten herangezogen wurden, diese können jedoch im konkreten Einzelfall deutlich abweichen. Wer beispielsweise ein Verkehrsabonnement braucht, zahlt mehr als die durchschnittlich berechneten Kosten, die dadurch zustande kommen, dass viele diese Leistung gar nicht beziehen müssen. So können u. a. auch die Ausgaben jener Personen stark vom Durchschnittswert abweichen, die besonders grosse Schuh- oder Kleidergrößen benötigen, weil diese im Second-Hand-Laden oder im Caritas-Laden nicht im Angebot sind.

Die SKOS betont zu Recht, dass eine Reduktion des Grundbedarfs ohne Beeinträchtigung der Gesundheit sowie ohne Defizite bei der Integration in die Gesellschaft nicht möglich sei. Was Kürzungen beim Grundbedarf bewirken, wird aus der Studie deutlich. So kann die Gesundheit unter schlechter Ernährung leiden; Selbstabwertung und Stigmatisierung können die Folge sein. Der Zugang zu Informationen wird schwieriger. All dies erhöht die Gefahr, aus Krisen nicht wieder herausfinden zu können.

Die Stadt Luzern wird sich deshalb im Rahmen der nächsten Richtlinienrevision der SKOS für eine Erhöhung des Grundbedarfs für Einpersonenhaushalte einsetzen und sich anschliessend bei der Anpassung des kantonalen Sozialhilfegesetzes entsprechend eingeben.

In der Zwischenzeit sind für die Stadt Luzern – wie für andere Gemeinden im Kanton Luzern – die SKOS-Richtlinien wegleitend. Sie nutzt weiterhin den Ermessensspielraum, um den Sozialhilfe-

beziehenden – insbesondere den Kindern und Jugendlichen – ein menschenwürdiges Dasein zu sichern, ihre wirtschaftliche und persönliche Selbstständigkeit zu fördern und die soziale und berufliche Integration zu gewährleisten.

Der Stadtrat nimmt das Postulat entgegen.

Stadtrat von Luzern

