



an den

EINWOHNERRAT EMMEN

34/13 Beantwortung der Interpellation vom 17. Juni 2013 von Roland Ottiger namens der SVP-Fraktion betreffend Anwendung der SKOS-Richtlinien in der Gemeinde Emmen

Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

A. Wortlaut der Interpellation

Die SKOS (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe) ist gemäss eigener Definition (siehe www.skos.ch) ein Fachverband, der sich für die Ausgestaltung und Entwicklung der Sozialhilfe in der Schweiz engagiert. Die Organisation (Mitgliedschaft) setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern von Gemeinden, Kantonen, vom Bund sowie von privaten Organisationen des Sozialbereichs zusammen. Die SKOS sieht sich selber auch als Akteurin der schweizerischen Sozialpolitik und nimmt Stellung bei Vernehmlassungen und leistet Lobbyarbeit.

Einen grossen Einfluss auf die Sozialpolitik in der Schweiz nimmt die SKOS vor allem durch die Herausgabe der SKOS-Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe. Die SKOS sieht diese Richtlinien als Definition an, wie die Sozialhilfe im Einzelfall berechnet wird und mit welchen Massnahmen die berufliche und soziale Integration der Betroffenen unterstützt werden kann. Die SKOS definiert diese Richtlinien zwar als „Empfehlung“, welche von den meisten Kantonen angewendet wird, hält aber selber fest, dass die SKOS-Richtlinien in der schweizerischen Sozialpolitik wie auch in der Gerichtspraxis als verbindliche Richtgrösse gelten.

Ergänzend zu den SKOS-Richtlinien veröffentlicht der Kanton Luzern - konkret die Dienststelle Soziales und Gesellschaft (DISG) ein eigenes „Luzerner Handbuch zur Sozialhilfe“. Gemäss Beschreibung dient dieses Handbuch „als Empfehlung zur Anwendung der SKOS-Richtlinien 2005 für die Bemessung von wirtschaftlicher Sozialhilfe im Kanton Luzern“. Etwas konkreter definiert jedoch das kantonale Sozialhilfegesetz unter Artikel 30 die SKOS-Richtlinien und legt fest, dass diese als „wegleitend für die Bemessung der wirtschaftlichen Sozialhilfe“ anzusehen sind.

In den vergangenen Monaten sind die SKOS-Richtlinien jedoch vermehrt in die Kritik geraten.

Erstmals aufgeschreckt hat dabei anfangs April 2013 die Gemeinde Rorschach, welche sich entschieden hat, seine Mitgliedschaft bei der SKOS aufzukündigen. Rorschach wirft dabei der SKOS vor, dass diese nur noch die Interessen von Sozialhilfe-Empfängern vertritt. Mit der Begründung, dass der Verein jeglichen Bezug zur heutigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Realität verloren habe, hat Ende Mai auch die Gemeinde Dübendorf seinen Austritt aus der SKOS kommuniziert. Ebenso hat schweizweit ein Bundesgerichtsurteil für Empörung gesorgt, welches mit Bezug auf die SKOS-Richtlinien, die Gemeinde Berikon in die Schranken wies, welche einem renitenten Sozialhilfebezüger die Leistungen kürzen wollte.

Für die SVP-Fraktion stellen sich einige aktuelle Fragen:

1. Wie werden die als Empfehlungen definierten SKOS-Richtlinien in der Gemeinde Emmen umgesetzt bzw. eingehalten? Kann und wird bei der Bemessung der Sozialhilfe auch von diesen Richtlinien abgewichen?
2. Wie verbindlich sind die kantonalen Vorgaben (Sozialhilfegesetz mit Verordnung oder das „Luzerner Handbuch zur Sozialhilfe“), welche sich auf die SKOS-Richtlinien beziehen, für die Bemessung der wirtschaftlichen Sozialhilfe in Emmen? Steht der Gemeinde Emmen (Sozialdirektion) ein eigener Ermessungs- und Entscheidungsspielraum zu?
3. Wie steht der Gemeinderat, insbesondere aus Sicht der Gemeinde Emmen, zu der in der Öffentlichkeit geäusserten Kritik, dass die SKOS weniger die Interessen der Gemeinden (bzw. der Steuerzahler) vertritt, sondern vielmehr jene der Sozialhilfebezüger?
4. Erachtet der Gemeinderat die SKOS-Richtlinien grundsätzlich als gerecht oder werden durch den Gemeinderat bzw. durch die WSH die Richtlinien gesamthaft oder teilweise als anpassungswürdig angesehen?
5. Ist es für den Gemeinderat eine Option, entweder direkt an die SKOS oder an die DISG, eine Überarbeitung der SKOS-Richtlinien bzw. den kantonalen Umsetzungsempfehlungen zu fordern, mit der klaren Forderung, dass die Rechte und finanziellen Ansprüche von renitenten und nicht-kooperativen Sozialhilfeempfänger deutlich reduziert werden?
6. Ist es für den Gemeinderat eine Option, die Mitgliedschaft der Gemeinde Emmen beim SKOS zu kündigen? Welche Auswirkungen hätte ein solcher Austritt für die Gemeinde Emmen?

B. Stellungnahme des Gemeinderates

1. Gesetzliche Grundlagen

Artikel 12 der Schweizerischen Bundesverfassung hält fest: „Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.“ Dafür ist die Sozialhilfe zuständig, welche die

Existenz bedürftiger Personen sichert, ihre wirtschaftliche und persönliche Selbständigkeit sowie die soziale und berufliche Integration fördert. Die Sozialhilfe liegt heute in kantonaler Hoheit und es gibt kein Gesetz, das für die ganze Schweiz die Ausgestaltung der Sozialhilfe regelt. Das heisst, dass 26 verschiedene kantonale Sozialhilfegesetze existieren. Die Schaffung eines einheitlichen Rahmens ist vor diesem Hintergrund umso wichtiger. Dieses Ziel hat sich die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS (www.skos.ch/de/) gesetzt.

Im Kanton Luzern sind gemäss Sozialhilfegesetz die SKOS-Richtlinien wegleitend. § 30 des Sozialhilfegesetzes SHG (SRL 892 srl.lu.ch/frontend/versions/587) lautet:

§ 30 Umfang

¹Die wirtschaftliche Sozialhilfe deckt das soziale Existenzminimum ab.

²Für dessen Bemessung sind die Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe wegleitend.

³Der Regierungsrat kann durch Verordnung Abweichungen beschliessen. Die Gemeinden sind bei der Erarbeitung der Verordnung in geeigneter Weise beizuziehen.

Somit gelten nicht nur die SKOS-Richtlinien als solches sondern auch die Bestimmungen der Sozialhilfeverordnung. Im Weiteren soll das Luzerner Handbuch zu einer einheitlichen Anwendung der SKOS-Richtlinien im Kanton Luzern beitragen.

2. SKOS-Richtlinien (www.skos.ch/de/?page=richtlinien/)

Die Bemühungen seit Beginn des 20. Jahrhunderts der damaligen Schweizerischen Armenpfleger-Konferenz, die Unterstützungsbemessung zu vereinheitlichen, mündeten 1963 in die ersten schriftlichen Empfehlungen mit konkreten Frankenbeträgen. Die föderale Vielfalt der kantonalen Fürsorgeregelungen sollte durch einheitliche Massstäbe für die Entscheidungsinstanzen und die Praxis erleichtert werden. Bereits in der ersten Ausgabe der Richtlinien wurde festgehalten, dass sich das Existenzminimum nicht allein an der physischen Existenz ausrichten dürfte, sondern die berufliche Entwicklung und die Teilhabe am kulturellen Leben im Sinne eines sozialen Existenzminimums miteinschliessen müsse. Die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) zur Bemessung von materiellen Sozialhilfeleistungen wurden somit vor fünfzig Jahren als Empfehlungen zur Angleichung und Standardisierung der kantonalen Fürsorgeregelungen erstmals in gedruckter Form publiziert. Die Richtlinien haben sich seither zu einem ausführlichen und systematischen Regelwerk entwickelt und sind heute ein breit anerkanntes, zentrales Arbeitsinstrument für Sozialdienste und Sozialbehörden. Die SKOS-Richtlinien haben empfehlenden Charakter. Gesetzliche Verbindlichkeit erlangen sie erst durch die kantonale Gesetzgebung (§ 30 SHG).

3. Luzerner Handbuch zur Sozialhilfe (Sozialhilfe - Soziales + Gesellschaft Kanton Luzern)

Das Luzerner Handbuch wurde 2002 anhand der SKOS-Richtlinien vom März 2002 als gemeinsames Werk des Sozialvorsteher-Verbandes (heute VLG Bereich Gesundheit und Soziales) und des Kantonalen Sozialamtes (heute Dienststelle Soziales und Gesellschaft) geschaffen. Das Handbuch hat sich bewährt, klärt es doch viele Fragen bei der Anwendung im Alltag. Gleichzeitig gibt es den Mitarbeitenden der Gemeindesozialämter Sicherheit, dass die SKOS-Richtlinien auch bei jenen Leistungen zusätzlich zum Grundbedarf, die betreffend Art und Umfang in den SKOS-Richtlinien nicht festgelegt sind, in unserem Kanton gleich gewährt werden.

Da sich jeder Hilfesuchende in einer individuellen Notsituation befindet, wird die Sozialhilfe bedarfsabhängig ausgerichtet. Die Sozialbehörde ist denn auch verpflichtet, die Besonderheiten des Einzelfalls sorgfältig zu prüfen (§ 6 SHG) und allenfalls die im Handbuch empfohlenen Beträge zu erhöhen oder zu kürzen. Verbindlich für die Sozialbehörde sind das Sozialhilfegesetz, die Sozialhilfeverordnung und die Kantonale Asylverordnung. Die SKOS-Richtlinien und das Handbuch sind Entscheidungshilfen in der Einzelfallbeurteilung. Mit Hilfe des Handbuches können wichtige Details der wirtschaftlichen Sozialhilfe angemessen berücksichtigt und somit kann den Grundsätzen des Sozialhilferechts nachgelebt werden. Obwohl sich aus dem Handbuch keine verbindlichen Ansprüche ableiten lassen, kommt ihm in der Sozialhilfepraxis ein grosser Stellenwert zu. Es fördert die Rechtssicherheit, gewährleistet die rechtsgleiche Behandlung der verschiedenen Gesuchsteller und trägt zu einem verwaltungsökonomischen Verfahren bei.

3. Beantwortung der Fragen

1. Wie werden die als Empfehlungen definierten SKOS-Richtlinien in der Gemeinde Emmen umgesetzt bzw. eingehalten? Kann und wird bei der Bemessung der Sozialhilfe auch von diesen Richtlinien abgewichen?

Für die Bemessung der wirtschaftlichen Sozialhilfe gelten nicht nur die SKOS-Richtlinien, auf die das Sozialhilfegesetz verweist, sondern auch die Bestimmungen der Sozialhilfeverordnung (vgl. insbesondere §§ 13a ff. SHV, SRL 892a). Zudem ist im Luzerner Handbuch zu den SKOS-Richtlinien festgelegt, wie die SKOS-Richtlinien im Kanton Luzern anzuwenden sind. Für das Sozialamt Emmen sind die SKOS-Richtlinien ein zentrales Arbeitsinstrument. Emmen hält sich bei der Bemessung und Ausrichtung wirtschaftlicher Sozialhilfe an diese Regelwerke (siehe auch Musterbudget zur Berechnung der wirtschaftlichen Sozialhilfe, WSH in der Beilage).

Nebst diesen Reglementen werden Fälle in den internen Teamsitzungen besprochen. Da wo weder in den SKOS-Richtlinien noch im Luzerner Handbuch klaren Bestimmungen vorhanden sind, fällt das Sozialamt Emmen eigene Beschlüsse, die dann für alle Mitarbeitenden verbindlich erklärt werden. Somit bestehen nebst den Regelwerken auch interne Bestimmungen, die für die Bemessung der Sozialhilfe hinzugezogen werden. Die Leiterin Sozialamt Emmen trifft sich regelmässig (ca. alle 2 Monate) mit den Vertretern der Stadt Luzern und den Gemeinden Kriens, Horw und Ebikon und gleicht das Vorgehen ab. Somit kann bestmögliche Rechtsgleichheit gewährt werden und dem Sozialtourismus wird vorgebeugt.

2. *Wie verbindlich sind die kantonalen Vorgaben (Sozialhilfegesetz mit Verordnung oder das „Luzerner Handbuch zur Sozialhilfe“), welche sich auf die SKOS-Richtlinien beziehen, für die Bemessung der wirtschaftlichen Sozialhilfe in Emmen? Steht der Gemeinde Emmen (Sozialdirektion) ein eigener Ermessungs- und Entscheidungsspielraum zu?*

Die Beantwortung der ersten Frage kann sinngemäss auch auf die zweite Frage angewandt werden. § 30 des Sozialhilfegesetzes des Kantons Luzern besagt unter Absatz 2, dass die Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe für die Bemessung des sozialen Existenzminimums wegleitend sind. Im Luzerner Handbuch werden Konkretisierungen vorgenommen. Diese Regelwerke erlassen einheitliche Vorgaben, welche auch im Sinne der Direktion Soziales und Gesellschaft der Gemeinde Emmen sind. Somit wenden wir diese für uns als verbindlich an. In den SKOS-Richtlinien wie auch im Luzerner Handbuch finden sich Möglichkeiten für Auflagen, Leistungskürzungen und Leistungseinstellungen. Im Sinne einer einheitlichen Praxis halten wir uns an diese Vorgaben, nützen aber das uns zur Verfügung stehende Potential aus. Jede Leistungskürzung muss dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechen und darf nicht das verfassungsrechtlich geschützte absolute Existenzminimum verletzen. Hier besteht ein entsprechender eigener Ermessens- und Entscheidungsspielraum, der situationsgerecht ausgenützt wird.

3. *Wie steht der Gemeinderat, insbesondere aus Sicht der Gemeinde Emmen, zu der in der Öffentlichkeit geäusserten Kritik, dass die SKOS weniger die Interessen der Gemeinden (bzw. der Steuerzahler) vertritt, sondern vielmehr jene der Sozialhilfebezüger?*

Die SKOS stehen seit dem vergangenen Frühling aufgrund eines Bundesgerichtsurteils im Fall Berikon und in der Folge aufgrund der Aussagen des Präsidenten der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe in der Kritik. Ziele der Sozialhilfe der SKOS sind nebst der Existenzsicherung bedürftiger Personen, Förderung ihrer wirtschaftlichen und persönlichen Selbständigkeit und Gewährleistung der sozialen und beruflichen Integration auch, dass unterstützte Personen nicht materiell besser gestellt werden dürfen als nicht unterstützte Personen, die in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben. Die Betragsempfehlungen der SKOS und des Luzerner Handbuches tragen diesem Grundsatz Rechnung. In diesem Sinne können wir die in der Öffentlichkeit geäusserte Kritik nicht nachvollziehen. Die Äusserungen des Präsidenten der SKOS waren zweifelsohne ungeschickt gewählt und daher sind die Kritiken an diesen Äusserungen auch für den Gemeinderat nachvollziehbar.

Zur Klärung sei an dieser Stelle erwähnt, dass der Fall Berikon nicht auf eine Bevorzugung eines Sozialhilfeempfängers zurückzuführen ist. Das Bundesgericht hat gegen die Sozialbehörde der Gemeinde Berikon entschieden, da diese für die Kürzung oder Einstellung der Sozialhilfe ungenügende Rechtsmittel verwendet hat. Die SKOS-Richtlinien verbieten weder eine Kürzung noch eine Einstellung der wirtschaftlichen Sozialhilfe. Daran ändert der Bundesgerichtsentscheid Berikon nichts. Der Bundesgerichtsentscheid verlangt nur, dass bestimmte Verfahrensregeln eingehalten werden müssen. Werden diese nicht eingehalten, sind Kürzungen oder Einstellungen

von Sozialhilfeleistungen ungültig. Im Fall Berikon wurden diese Verfahrensregeln nicht bzw. zu wenig eingehalten, was zum Entscheid des Bundesgerichts führte.

Ein weiterer Kritikpunkt an der SKOS betrifft den Umstand, dass die SKOS rechtlich als Verein organisiert ist. Ein Vertreter der aus der SKOS ausgetretenen Gemeinde Dübendorf erwähnte auf Anfrage, dass sich der Austritt mehrheitlich auf die Tatsache stützte, dass man politisches Gewicht aufbauen wollte, um die Rechtsgrundlage der Sozialhilfe mittel Gesetz auf Bundesebene zu regeln.

4. Erachtet der Gemeinderat die SKOS-Richtlinien grundsätzlich als gerecht oder werden durch den Gemeinderat bzw. durch die WSH die Richtlinien gesamthaft oder teilweise als anpassungswürdig angesehen?

Gemeinsam haben die SKOS Mitglieder die SKOS-Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe erarbeitet, welche sich bis heute stetig weiterentwickelt haben. Die SKOS-Richtlinien formulieren Empfehlungen zur Berechnungsweise und zur Festlegung des individuellen Unterstützungsbudgets beim Bezug von Sozialhilfeleistungen. Dieses setzt sich zusammen aus dem Grundbedarf für den Lebensunterhalt, den Wohnkosten und der medizinischen Grundversorgung sowie - in bestimmten Fällen - den situationsbedingten Leistungen. Mit Hilfe eines Zulagensystems wird den persönlichen Integrationsbemühungen Rechnung getragen. Die Richtlinien machen zudem Angaben zur Anrechnung von Einkommen und Vermögen, zum Umgang mit finanziellen Ansprüchen gegenüber Dritten, zu Rechten und Pflichten von Sozialhilfebeziehenden sowie zu Auflagen, möglichen Sanktionen und Massnahmen zur Integration. Diese Richtlinien sind nötig, um eine grundsätzliche Gleichbehandlung der Klienten zu gewährleisten.

Der Gemeinderat beurteilt die definierten Richtlinien als gerecht. Im täglichen Einsatz haben sich die SKOS-Richtlinien, zusammen mit den Angaben aus dem Luzerner Handbuch, bewährt. Die Richtlinien werden regelmässig den sich verändernden Gegebenheiten angepasst. Die Leistungen zum Grundbedarf für den Lebensunterhalt werden z.B. alle zwei Jahre der Teuerung angepasst.

Die Gemeinde Emmen ist sich der Verantwortung einer grossen Agglomerationsgemeinde und der Vorbildfunktion bewusst und nimmt ihre Verantwortung in der Anpassung der Leistungen bereits heute wahr. Die Leiterin des Sozialamtes Emmen engagiert sich in der Arbeitsgruppe für die Anpassungen des Luzerner Handbuches und kann so direkten Einfluss auf Veränderungen und Anpassungen nehmen.

5. Ist es für den Gemeinderat eine Option, entweder direkt an die SKOS oder an die DISG, eine Überarbeitung der SKOS-Richtlinien bzw. den kantonalen Umsetzungsempfehlungen zu fordern, mit der klaren Forderung, dass die Rechte und finanziellen Ansprüche von renten- und nicht-kooperativen Sozialhilfeempfänger deutlich reduziert werden?

Aufgrund dessen, dass der Gemeinderat die bestehenden Richtlinien als fair und sinnvoll betrachtet, ist es aktuell keine Option, sich entweder direkt an die SKOS oder an die DISG für die Überarbeitung der geltenden Richtlinien zu wenden.

Die in den SKOS-Richtlinien und im Luzerner Handbuch festgehaltenen Kürzungsmöglichkeiten werden bereits heute situationsgerecht angewandt. Es ist gesetzlich festgehalten, dass Kürzungen nicht unter das Existenzminimum vorgenommen werden dürfen. Mit der Einhaltung der Höchstsätze für Kürzungen wird diese Vorgabe eingehalten. Eine Veränderung der gültigen Sätze ist für den Gemeinderat nicht nötig. Wichtig ist, dass bei Kürzungen von Ansprüchen renten- oder nicht kooperativen Sozialhilfeempfängern das rechtliche Vorgehen einwandfrei eingehalten wird. Es sind klare Verfügungen mit Rechtsmittelbelehrung zu erstellen, damit diese auch umgesetzt werden können. Dies hat das Bundesgerichtsurteil im Fall Berikon klar zum Ausdruck gebracht.

6. Ist es für den Gemeinderat eine Option, die Mitgliedschaft der Gemeinde Emmen beim SKOS zu kündigen? Welche Auswirkungen hätte ein solcher Austritt für die Gemeinde Emmen?

Die SKOS ist ein Fachverband im Sinne des Vereinsrechts gemäss ZGB Art. 60 ff, der sich für die Ausgestaltung und Entwicklung der Sozialhilfe in der Schweiz engagiert. Die Organisation setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern von Gemeinden, Kantonen, vom Bund sowie von privaten Organisationen des Sozialbereichs zusammen.

Ein Austritt aus diesem Fachverband hätte für die Gemeinde Emmen lediglich die Auswirkung, dass die Jahresgebühr von CHF 2'500.00 entfallen würde. Die Anwendung der SKOS-Richtlinien bliebe auch bei einem Austritt für die Sozialhilfe der Gemeinde Emmen massgebend, da sie gemäss Sozialhilfegesetz wegleitend sind. Die Arbeit des Sozialamtes würde sich somit nicht verändern. Die SKOS vermittelt ihren Mitgliedern grosses Fachwissen und bietet Sicherheit im Alltag. Bei schwierigen Entscheiden wird die SKOSline (Hilfe-Hotline) in Anspruch genommen. Die Erfahrungen damit sind sehr gut und die Resultate überzeugen. Die Sozialarbeitenden in der Gemeinde sind auf diese Hilfestellungen und Unterstützungen angewiesen. Bei einem Austritt müsste dieses Fachwissen unter Umständen für teures Geld anderweitig geholt werden.

Für den Gemeinderat macht es Sinn, dass allgemeingültige Bestimmungen gesamtheitlich geregelt werden. Mit einem Austritt aus der SKOS würden weder Fehlanreize in der Sozialhilfe beseitigt noch würde eine objektivere Beurteilungen der Sozialhilfe erreicht. Der Ausstieg aus der SKOS wäre aus Sicht des Gemeinderates auch kein Garant für eine Reduktion der Sozialhilfequote in Emmen.

Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen deutlich, dass die SKOS-Richtlinien sowie das Luzerner Handbuch zur Sozialhilfe gute und unverzichtbare Hilfsmittel für die Sozialarbeitenden sind. Nebst dessen, dass die SKOS-Richtlinien im Kanton Luzern als gesetzliche Grundlagen in der Sozialhilfe massgebend sind, bieten sie den Mitarbeitenden im Sozialamt die Grundlage für ihre tägliche Arbeit. Die Richtlinien verhindern einen Sozialtourismus und bieten Gewähr für eine gesamtschweizerisch einheitliche Anwendung der Sozialhilfe. Aus diesen Gründen ist ein Ausstieg aus der SKOS für den Gemeinderat keine Option.

Emmenbrücke, 23. Oktober 2013

Für den Gemeinderat

Rolf Born
Gemeindepräsident

Patrick Vogel
Gemeindeschreiber

Beilage:

- Musterbudget Berechnung Bezug von Wirtschaftlicher Sozialhilfe