



an den

EINWOHNERRAT EMMEN

48/08 Beantwortung der Interpellation vom 9. September 2008 von Karin Saturnino und Mitunterzeichnenden namens der SP/Grüne Fraktion betreffend Sicherstellung Sozialhilfe in Zweifelsfällen

Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Ausgehend von Presseberichten über unterschiedliche Auslegungen der Zuständigkeiten in der Sozialhilfe hat Karin Saturnino mit einer Interpellation namens der SP/Grüne Fraktion dem Gemeinderat verschiedene Fragen unterbreitet. Der Gemeinderat kann diese wie folgt beantworten:

1. Grundlagen der Sozialhilfe

a) Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich selbst zu sorgen, hat gemäss Bundesverfassung Anspruch auf Hilfe und Betreuung. Art. 12 der Bundesverfassung statuiert das Recht auf Hilfe in Notlagen und lautet: "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." Dieser Artikel wie auch die Sozialhilfe bezwecken beide eine Ergänzung des sozialen Netzes, falls jemand keine Leistung aus einer Sozialversicherung oder aus einer dritten Quelle geltend machen kann. Art. 12 Bundesverfassung bezweckt nicht die Garantie eines bedingungslos geschuldeten minimalen Einkommens noch eines sozialen Existenzminimums. Mit der Garantie einer minimalen materiellen Existenz soll eine vollständige Ausgrenzung vermieden werden und die Würde des menschlichen Lebens geachtet werden. Die Verfassung garantiert daher allen sich in der Schweiz aufhaltenden Personen diejenigen Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein notwendig sind. Dieses Grundrecht garantiert jedoch nicht ein Mindesteinkommen, sondern nur das, was für ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar ist und vor einer unwürdigen Bettelexistenz zu bewahren vermag. Aus den die Sozialhilfe prägenden Grundsätzen der Eigenverantwortung und der Subsidiarität wird dagegen abgeleitet, dass hilfeschende Personen geradezu dazu verpflichtet sind, alles Zumutbare zur Behebung der eigenen Notlage zu unternehmen, insbesondere die eigene Arbeitskraft einzusetzen und eine zumutbare Erwerbstätigkeit anzunehmen. Für die Umsetzung des vorstehend umschriebenen Rechtes sind die Kantone verantwortlich. Im Kanton Luzern sind die Grundlagen für den Bezug von

Sozialhilfe und auch die Zuständigkeiten in den Grundzügen im Sozialhilfegesetz (SHG) geregelt. Demnach hat Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe, wer seinen Lebensbedarf und den seiner Familienangehörigen nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG, SR 851.1) nicht rechtzeitig oder nicht hinreichend mit eigenen Mitteln, Arbeit oder Leistungen Dritter bestreiten kann (§ 28 Abs. 1 SHG). Bereits daraus wird ersichtlich, dass die Gemeinde zuerst die örtliche Zuständigkeit zu prüfen hat, bevor die materiellen Anspruchsvoraussetzungen für die Auszahlung wirtschaftlicher Sozialhilfe eingehend geprüft werden können.

b) Die wirtschaftliche Sozialhilfe deckt das soziale Existenzminimum ab. Die zuständige Behörde hat mithin bei einem Gesuch um wirtschaftliche Sozialhilfe, vorausgesetzt die örtliche Zuständigkeit ist unbestritten, vorerst gestützt auf die anwendbaren SKOS-Richtlinien zu ermitteln, welchen Bedarf der Gesuchsteller und allenfalls auch seine Familienangehörigen haben. Davon subtrahiert werden wiederum aufgrund der jeweiligen Empfehlungen die Einnahmen und ein allfälliger Vermögensverzehr. Nur der ungedeckte Betrag wird einer anspruchsberechtigten Person als wirtschaftliche Sozialhilfe ausbezahlt. Unter den Leistungen Dritter werden insbesondere Leistungen der Sozialversicherungen und familienrechtliche Unterhalts- und Unterstützungsbeiträge sowie Leistungen anderer zuständiger Behörden verstanden. Neben der Grunddeckung besteht unter bestimmten Voraussetzungen ein Anspruch auf zusätzliche, situationsbedingte Leistungen. Die wirtschaftliche Sozialhilfe wird nur subsidiär gegenüber Leistungsverpflichtungen und freiwilligen Leistungen Dritter erteilt. Sie muss unter anderem auch nur dann gewährt werden, soweit die Hilfe nicht oder nicht rechtzeitig von dritter Seite erhältlich ist. Jemand, der Unterstützung beansprucht, muss folglich gegenüber Dritten privat- oder öffentlich-rechtliche Ansprüche geltend machen. Tut er dies nicht, verletzt er das Subsidiaritätsprinzip, was zur Folge hat, dass die Leistungspflicht des Gemeinwesens in diesem Umfang entfällt (§ 28 SHG)

c) Gemäss § 5 Absatz 1 SHG ist für die wirtschaftliche Sozialhilfe die Einwohnergemeinde am Wohnsitz des Hilfebedürftigen zuständig. Dabei richtet sich der Wohnsitz nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG; SR 851.1). Nach Artikel 4 Absatz 1 ZUG hat eine erwachsene hilfebedürftige Person ihren Unterstützungswohnsitz dort, wo sie sich mit der Absicht des dauernden Verbleibens aufhält. Dabei ist zu beachten, dass der Wohnsitzbegriff von Art. 4 ZUG weitgehend dem zivilrechtlichen Wohnsitzbegriff von Artikel 23 des Zivilgesetzbuches (ZGB) angeglichen ist. Der einzige Unterschied liegt darin, dass es mündigen und entmündigten Personen frei steht, zeitweise oder dauernd nirgends zu wohnen, keinen festen Wohnsitz und damit keinen Unterstützungswohnsitz zu haben. Das Sozialhilferecht kennt damit keinen fiktiven Wohnsitz im Sinn von Artikel 24 ZGB. Aus diesem Grunde kann für die Beurteilung der Frage, ob ein Unterstützungswohnsitz begründet worden sei, grundsätzlich auf die entsprechende Lehre und Rechtsprechung zum zivilrechtlichen Wohnsitzbegriff abgestellt werden. Dagegen begründen vorübergehende Aufenthalte in Heimen, Spitälern, Erziehungs-, Versorgungs-, Heil-, Straf-, Massnahmenvollzugs- oder Lehranstalten, die behördliche oder vormundschaftliche Versorgung einer Person in Familienpflege sowie befristete Erwerbstätigkeit, Praktika, Tagungen, Kurse, Militärdienst, Besuch, Erholung und Durchreise (Art. 26 ZGB, Art. 5 ZUG) keinen

Unterstützungswohnsitz. Abweichend von der allgemeinen Regelung des Unterstützungswohnsitzes besteht somit eine Ausnahme für Heim- und Anstaltsinsassen sowie für die Unterbringung in Familienpflege. Folglich beendet der Eintritt in ein Heim, ein Spital oder in eine andere Anstalt sowie die behördliche oder vormundschaftliche Versorgung einer mündigen oder entmündigten Person in Familienpflege einen bestehenden Unterstützungswohnsitz nicht (Art. 9 Abs. 3 ZUG). Ein Hotel beherbergt per definitionem Gäste gegen Bezahlung für eine bestimmte Dauer und bietet Unterkunft sowie die Möglichkeit mindestens ein Frühstück einnehmen zu können. Das Restaurant Thomys ist ein dem Hotel- und Gaststättengewerbe zuzuordnendes Unternehmen, das sich auf die kurzfristige Beherbergung von Personen ohne festen Wohnsitz spezialisiert hat. Im Restaurant Thomys halten sich mehrheitlich Personen auf, die aus persönlichen, finanziellen und gesundheitlichen Gründen vorübergehend eine einfache Beherbergungsmöglichkeit benötigen. In aller Regel werden die sich dort aufhaltenden Personen von Beiständen oder Vormündern betreut.

d) Die vorliegende Interpellation bezieht sich auf die Berichterstattung in den Medien zu einem Antrag, bei welchem die Gemeinde Emmen die örtliche Zuständigkeit gestützt auf das entsprechende Bundesgesetz abgelehnt hat. Dabei ist vorerst zu erwähnen, dass in diesem konkreten Fall die gesuchstellende Person durch einen Beistand vertreten und begleitet wird. Der Beistand hat die gesuchstellende Person von Luzern kommend, im Restaurant Thomys untergebracht. Der Gemeinderat geht davon aus, dass die Unterbringung in einer Pension keinen Wohnsitz begründet und daher die Gemeinde Emmen auch nicht für die Leistung von wirtschaftlicher Sozialhilfe zuständig ist. Rein der Vollständigkeit halber weist der Gemeinderat darauf hin, dass das in dieser Herberge vorhandene Umfeld als wenig geeignet für die längerfristige Unterbringung von verbeiständeten oder bevormundeten Personen zu betrachten ist. Gegen einen kurzfristigen und auch nur vorübergehenden Aufenthalt spricht sich der Gemeinderat jedoch nicht aus. Es muss jedoch angestrebt werden, dass verbeiständeten und bevormundeten Personen rasch ein Umfeld ermöglicht wird, das eine schnelle und friktionslose Integration ins Erwerbsleben ermöglichen sollte.

2. Fragen der Interpellation

Ausgehend von den einleitenden Ausführungen zur Sozialhilfe und den massgebenden Voraussetzungen für die örtliche Zuständigkeit können die Fragen der Interpellanten wie folgt beantwortet werden:

1. Für welche Liegenschaften, die nicht im Heimverzeichnis aufgeführt sind, verweigert Emmen die Anmeldung des Wohnsitzes?

Die Einwohnerkontrolle hat gestützt auf die gesetzlichen Bestimmungen im Zivilgesetzbuch (ZGB) und des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG) in jedem einzelnen Fall zu prüfen, ob die Voraussetzungen für eine Anmeldung mit Heimatschein vorliegen. Wie dem vorstehend umschriebenen Wohnsitzbegriff zu entnehmen ist, hängt diese Beurteilung grundsätzlich nicht alleine von einer Liegenschaft ab. Dennoch werden von der Einwohnerkontrolle der Gemeinde Emmen Pensionäre, welche neu nach Emmen in die Pension Thomys oder in die Hotelunterkünfte Sternen, St. Christoph oder Waldbrücke ziehen in

der Regel nicht mehr mit Heimatscheinen angemeldet. Solche Personen können mittels eines Interimsausweises ihren vorläufigen Aufenthalt in Emmen regeln, gesetzlicher Wohnsitz bleibt aber die den Interimsausweis ausstellende Wohnsitzgemeinde. Ausgenommen davon sind Personen, die sich aus beruflichen Gründen vorübergehend hier aufhalten.

2. Seit wann wird diese Praxis ausgeübt?

Der Gemeinderat musste im Verlaufe des Jahres 2007 wiederholt feststellen, dass auswärtige Amtsstellen verbeiständete oder bevormundete Personen vor allem im Thomy's untergebracht hatten. Eine genaue Überprüfung verschiedener Fälle hat dann aufgezeigt, dass in allen Fällen die betroffenen Personen selbst auch nicht mit der vorhandenen Wohnsituation einverstanden waren und nach anderen Lösungen suchten. Mangels anderer Einflussmöglichkeiten hat sich der Gemeinderat im Oktober 2007 entschieden, in diesen Fällen, nach genauer Prüfung, keine Anmeldungen mit Heimatscheinen mehr vorzunehmen. Der entsprechende Gemeinderatsbeschluss datiert vom 24. Oktober 2007.

3. Wie viele Personen sind bisher von dieser Praxis betroffen gewesen? Aus welchen Gemeinden?

Diese Fragen kann mangels entsprechender Grundlagen und Erfassungen nicht beantwortet werden. Seit Einführung dieser Anmeldebestimmungen sind zwei Personen gegen die entsprechenden Verfügungen des Gemeinderates vorgegangen. Ein Fall ist publik geworden und bildet auch die Grundlage für die vorliegende Interpellation. Es ist davon auszugehen, dass es sich nicht um eine sehr grosse Anzahl von Fällen gehandelt hat. Tatsache ist aber, dass in den genannten Unterkünften immer wieder Personen vorübergehend eingemietet sind und von auswärtigen Amtsstellen betreut, unterstützt und begleitet werden. Dagegen ist von der Gemeinde Emmen auch nicht vorzugehen, denn – wie vorstehend schon erwähnt – kann eine vorübergehende Unterbringung in diesen Pensionen sehr wohl angebracht sein.

4. Wie wird sichergestellt, dass das verfassungsmässig garantierte Recht dieser Personen auf Existenzsicherung auch kurzfristig gewährleistet wird?

Wenn die Gemeinde Emmen aufgrund der seriösen und umfassenden Prüfung eine Wohnsitzanmeldung verweigert und auch gestützt auf die Bestimmungen des ZUG keine Zuständigkeit für die Leistung wirtschaftlicher Sozialhilfe entsteht, dann bleibt die letzte Wohnsitzgemeinde der gesuchstellenden Person für die Leistung von wirtschaftlicher Sozialhilfe zuständig. Gestützt darauf ergeben sich für anspruchsberechtigte Personen während der Dauer des Verfahrens über die örtliche Zuständigkeit keine Unterstützungslücken. Weiter ist zu beachten, dass gemäss § 5 Absatz 2 SHG in Notfällen die Einwohnergemeinde zur Ausrichtung wirtschaftlicher Sozialhilfe zuständig ist, in der sich die hilfebedürftige Person aufhält. Ein Notfall liegt etwa dann vor, wenn die Hilfe sowohl sachlich wie zeitlich dringlich ist (vgl. Art. 13 ZUG). Als sachlich und zeitlich dringend kann insbesondere jene Hilfe angesehen werden, welche jemandem eine Unterkunft im Sinn eines Obdaches und das tägliche Essen sichert. Wird sie nicht sofort gewährt, können daraus gesundheitliche Schäden entstehen. Tatsache ist, dass solche Notfälle nicht vorliegen. Denn es gilt zu bedenken, dass in den uns bekannten Fällen die betroffenen Personen von Beiständen oder einem Vormund betreut und begleitet werden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die gesetzlichen Grundlagen dafür sorgen, dass die Klärung der Zuständigkeit nicht zu Lasten der Bezüger wirtschaftlicher Sozialhilfe erfolgt.

5. Werden Nutzerinnen dieser Liegenschaft, die vorher in der Gemeinde Emmen waren und nun in diesen Wohnsituationen sind auch nicht unterstützt?

In allen Fällen von wirtschaftlicher Sozialhilfe muss eine Beurteilung der Anspruchsvoraussetzungen vorgenommen werden. Der Entscheid, ob Sozialhilfe gewährt wird und in welchem Umfang erfolgt in der Form einer Verfügung. Bei der Verfügung über wirtschaftliche Sozialhilfe handelt es sich um eine Dauerverfügung, d.h. sie regelt das Rechtsverhältnis zwischen der hilfebedürftigen Person und dem zuständigen Gemeinwesen aufgrund eines zu einem bestimmten Zeitpunkt gegebenen Sachverhalts auf unbestimmte Zeit. Eine einmal getroffene Regelung wird nach Ablauf der Rechtsmittelfrist rechtskräftig und rechtsbeständig. Rechtsbeständig bedeutet, dass die Dauerverfügung in Kraft bleibt, bis sie durch eine nachfolgende Verfügung abgeändert oder aufgehoben wird. Ändern sich die wirtschaftlichen Verhältnisse oder auch der Wohnort, hat dies die hilfebedürftige Person gemäss § 11 Absatz 2 SHG sofort zu melden (Mitwirkungspflicht). Die zuständige Sozialhilfebehörde hat daraufhin die wirtschaftliche Sozialhilfe anzupassen. Eine nachträgliche Anpassung ist nur dann zulässig, wenn sich die tatsächlichen Verhältnisse derart geändert hätten, dass die Verfügung von Anfang an hätte anders lauten müssen, wenn die neuen Verhältnisse schon im Zeitpunkt des Erlasses gegeben gewesen wären. Der Gemeinderat von Emmen hat am 24. Oktober 2007 beschlossen, in bestimmten Fällen, nach eingehender Prüfung, eine Wohnsitzanmeldung in der Gemeinde Emmen nicht mehr vorzunehmen. Auf alle Bezüger wirtschaftlicher Sozialhilfe, welche zu diesem Zeitpunkt in den betroffenen Liegenschaften wohnhaft gewesen sind, hatte der Entscheid des Gemeinderates keinen unmittelbaren Einfluss. Es gilt aber zu beachten, dass die wirtschaftliche Sozialhilfe aus anderen Gründen angepasst oder eingestellt worden ist. Wie bereits erwähnt kann gemäss Art. 5 ZUG der Aufenthalt in einem Heim, einem Spital oder einer anderen Anstalt und die behördliche oder vormundschaftliche Versorgung einer mündigen oder entmündigten Person in Familienpflege keinen Unterstützungswohnsitz begründen. Gestützt auf Art. 9 Abs. 3 ZUG verliert eine Person bei Eintritt in ein Heim, ein Spital oder eine andere Anstalt einen bestehenden Unterstützungswohnsitz auch nicht. Personen, die bereits in der Gemeinde Emmen Unterstützungswohnsitz inne hatten und danach in solch eine Liegenschaft ziehen, haben nach wie vor Unterstützungswohnsitz in der Gemeinde Emmen und werden deshalb bei Erfüllung aller andern Anspruchsvoraussetzungen durch die Gemeinde Emmen unterstützt.

Emmenbrücke, 11. Februar 2009

Für den Gemeinderat

Dr. Thomas Willi
Gemeindepräsident

Patrick Vogel
Gemeindeschreiber