

an den

EINWOHNERRAT EMMEN

35/07 Beantwortung des Postulats vom 12. September 2007 von Christian Blunschli und Mitunterzeichnende namens der CVP Fraktion betreffend Planungsbericht für den Bereich Soziale Wohlfahrt

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 12. September 2007 reichten Christian Blunschli und Mitunterzeichnende namens der CVP Fraktion ein Postulat ein mit der Forderung an den Gemeinderat, einen umfassenden und zukunftsgerichteten Planungsbericht im Bereich der Sozialen Wohlfahrt zuhanden des Einwohnerrates auszuarbeiten. Dieser Planungsbericht sollte gemäss den Forderungen der Postulanten schwergewichtig die wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH) und Teilbereiche wie den Einsatz der Verwandtenunterstützung, die Anwendung der SKOS-Richtlinien oder den Sozialtourismus im Kanton Luzern beleuchten. In seiner Einleitung basiert der Vorstoss auf der Rechnung 2006, in dem für den Bereich der Sozialen Wohlfahrt Ausgaben von CHF 54'854'200.91 ausgewiesen sind.

Der Gemeinderat nimmt zur Forderung, einen Planungsbericht für die wirtschaftliche Sozialhilfe zu erstellen, kurz wie folgt Stellung:

1. Soziale Wohlfahrt: Begriff

Der Begriff der sozialen Wohlfahrt umfasst verschiedenste Bereiche und ist in engem Zusammenhang mit dem Begriff der sozialen Sicherheit zu betrachten. Denn nach der klassischen Definition deckt die soziale Sicherheit neun Risiken ab: medizinische Versorgung, Verdienstausfall bei Krankheit, Mutterschaft, Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten, Alter, Tod, Invalidität, Arbeitslosigkeit, Familienlasten. Nach der funktionalen Definition hat die soziale Sicherheit den Auftrag, den Zugang zur medizinischen Versorgung, zu grundsätzlichen Ressourcen, zum Erwerb ersatz, zur Eingliederung sowie zur sozialen und beruflichen Wiedereingliederung zu garantieren. Die soziale Sicherheit ist eine komplexe Institution. Sie soll

den Menschen dienen und Folgendes kombinieren: einheitliche oder verschiedenartige Auffassungen von Schutz; universelle oder weniger weit greifende Einrichtungen; bedingungslose oder ressourcenabhängige Leistungen in Form von Naturalien, Geld oder Dienstleistungen; verschiedene Schutz bietende Institutionen (Sozialversicherungen, öffentlicher Dienst, Sozialhilfe); öffentliche oder private Sichtweise; an Einnahmequellen gebundene Finanzierungsmodelle (lohn- oder vermögensabhängige Beitragszahlung), direkte und indirekte Steuern oder Anlagen bei Modellen wie Umverteilung, Kapitalisierung, Mischsysteme. Die Sozialversicherung spielt dabei in der Regel eine wichtige Rolle im gesamten System der sozialen Sicherheit. In der Schweiz sind die Grundlagen der sozialen Sicherheit mehrheitlich auf der Stufe der Bundesgesetzgebung definiert. Die Aufgabe der Gemeinden beschränken sich in der Regel auf den Vollzug der zugewiesenen Aufgaben.

2. Soziale Wohlfahrt: Budget- und Rechnungspositionen

Das Postulat erwähnt einleitend die Gesamtausgaben von mehr als CHF 50 Millionen für den Bereich 'Soziale Wohlfahrt', ohne die Einnahmen zu erwähnen, und fordert danach einen Planungsbericht, der sich schweremittig mit der wirtschaftlichen Sozialhilfe befassen soll. Es muss daher vorerst geklärt werden, welche Aufgaben in diesem Bereich erfüllt werden und welche gesetzlichen Grundlagen und Vorgaben zu beachten sind. In der Rechnung 2006 werden unter dem Titel 'Soziale Wohlfahrt' (Kontobereich 5) Auslagen von insgesamt CHF 54'854'200.91 und Einnahmen von CHF 30'409'898 ausgewiesen. Rund CHF 16 Millionen musste die Gemeinde damals für Zahlungen an die AHV, IV, die Krankenversicherungen (Prämienverbilligungen; nicht einbringliche Krankenkassenprämien) sowie an die Ergänzungsleistungen bezahlen. Weiter bezahlte die Gemeinde Emmen im Jahr 2006 beinahe CHF 2,6 Millionen Franken an die Heimfinanzierungen (stationäre Einrichtungen). Die Leistungen der Sozialversicherungen sind grösstenteils auf Bundesebene geregelt (Krankenversicherungsgesetz (KVG), Bundesgesetz (BG) über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, BG über die Invalidenversicherung, BG über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung sowie BG über die Familienzulage in der Landwirtschaft). Die bundesrechtlichen Vorschriften werden in Teilbereichen durch Zuständigkeitsregelungen und Verfahrensvorschriften auf kantonaler Ebene ergänzt. Dagegen ist für die Gemeinden kein Ermessensspielraum mehr vorgesehen. Die Gemeinden haben in diesen Bereichen lediglich finanzielle Leistungen zu erbringen.

All diese vorstehend erwähnten und in der Rechnung 2006 ausgewiesenen Zahlungen stützten sich somit auf entsprechende gesetzliche Grundlagen und waren und sind von der Gemeinde nicht zu beeinflussen. Für die Gemeinde bestanden und bestehen in diesen Bereichen keine Handlungs- und Ermessensspielräume. Rein der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass der Kanton den Gemeinden die Angaben zu diesen Zahlungen jeweils im Vorjahr mitgeteilt hat und von den Gemeinden entsprechend budgetiert worden sind. Erst im Folgejahr sind dann die Abrechnungen unterbreitet worden. Zu beachten gilt, dass diese Zahlungen, mit Ausnahme im Bereich des Gesetzes über die sozialen Einrichtungen (SEG), gestützt auf den neuen

Finanzausgleich ab 2008 vom Kanton übernommen werden. Diesbezüglich kann auf die umfassenden Informationen und Ausführungen zum neuen Finanzausgleich verwiesen werden.

Auch die Einnahmen und Ausgaben im Umfang von CHF 21 Millionen der beiden Betagtenzentren Emmen sind unter dem Titel 'Soziale Wohlfahrt' aufgeführt. Dieser Bereich wird vom Einwohnerrat und dem Gemeinderat über die entsprechenden Leistungsvereinbarungen mit den Betagtenzentren gesteuert.

In der Rechnung 2006 sind für die Wirtschaftliche Sozialhilfe, für welche die Postulanten das Schwergewicht des Planungsberichtes definieren, Auslagen von CHF 12,6 Millionen und Einnahmen von CHF 6,8 Millionen ausgewiesen. Die Gemeinde hat somit in der Rechnung 2006 rund CHF 6 Millionen für die wirtschaftliche Sozialhilfe ausgegeben. Es sollen daher nachfolgend die Grundlagen der wirtschaftlichen Sozialhilfe aufgezeigt werden.

3. Wirtschaftliche Sozialhilfe

Nebst der Analyse des Ist-Zustandes soll der geforderte Planungsbericht gemäss Forderungskatalog der Postulanten vor allem den Handlungsspielraum der Gemeinde Emmen im Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe aufzeigen.

Die öffentliche Sozialhilfe, die soziale Sicherung sowie der grundrechtliche Anspruch auf Gesundheitspflege, Arbeit, Wohnung, Bildung und soziokulturelle Integration sind verfassungsrechtlich auf eidgenössischer Ebene abgestützt. In der total revidierten Bundesverfassung ist erstmals auch die Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt verankert. Neu ist auch die explizite Formulierung der Sozialziele in Artikel 41 der Bundesverfassung. Der Bund und die Kantone setzen sich - immer in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative - dafür ein, dass

- jede Person an der sozialen Sicherheit teilhat
- jede Person die für ihre Gesundheit notwendige Pflege erhält
- Familien als Gemeinschaft von Erwachsenen und Kindern geschützt und gefördert werden
- Erwerbsfähige ihren Lebensunterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten können
- Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden
- Kinder und Jugendliche sowie Personen im erwerbsfähigen Alter sich nach ihren Fähigkeiten aus- und weiterbilden können
- Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung zu selbständigen und sozial verantwortlichen Personen gefördert und in ihrer sozialen, kulturellen und politischen Integrität geschützt werden.

Wer seinen Lebensbedarf und den seiner Familienangehörigen nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger nicht rechtzeitig oder nicht hinreichend mit eigenen Mitteln, Arbeit oder Leistungen Dritter bestreiten kann, hat gestützt auf § 28 des Sozialhilfegesetzes Anspruch auf Unterstützung mit wirtschaftlicher Sozialhilfe. Die sich daraus ergebenden, detaillierten Aufgaben für den Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe sind ebenfalls im kantonalen Sozialhilfegesetz definiert. Gestützt auf diese gesetzliche Grundlagen hat die Gemeinde Emmen folgende Aufgaben zu erledigen:

- Generelle Sozialhilfe: Sie zielt darauf ab, die notwendigen Voraussetzungen für die direkte Hilfe zu schaffen.
- Persönliche Sozialhilfe: Sie beinhaltet die Beratung und Betreuung von Personen und die Vermittlung an Institutionen.
- Wirtschaftliche Sozialhilfe: Sie umfasst finanzielle Unterstützung gemäss den SKOS-Richtlinien sowie Gewährung von Sozialhilfen.
- Sonderhilfen: Darunter fallen Alimentenbevorschussung und -inkasso, Mutterschaftsbeihilfe, Sozialhilfe für Asylsuchende und Flüchtlinge, Beiträge an Pflegeheime sowie die Aufnahme von Personen in Privathaushalten, Heimen und sonstigen Einrichtungen.

Das Sozialhilfegesetz verlangt, dass die wirtschaftliche Sozialhilfe das soziale Existenzminimum abdeckt. Weiter bestimmt das Sozialhilfegesetz, dass für die Bemessung des sozialen Existenzminimums die Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) wegleitend sind. Die SKOS-Richtlinien werden von der Lehre und Rechtsprechung als zweckmässiger und angemessener Massstab zur Ermittlung der zur Existenzsicherung erforderlichen Sozialhilfe bezeichnet. Die Anwendung dieser Richtlinien im ganzen Kantonsgebiet dient vor allem auch der rechtsgleichen Behandlung aller im Kanton lebenden Bedürftigen. Das Bundesgericht hat deshalb entschieden, dass es trotz der Gemeindeautonomie nicht unhaltbar ist, wenn das kantonale Recht festlegt, dass die SKOS-Richtlinien einzuhalten sind.

Schliesslich hält das Sozialhilfegesetz auch fest, dass die Organe der Sozialhilfe eine hilfebedürftige Person und deren Familienangehörige gestützt auf die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger nicht veranlassen dürfen, aus der Gemeinde wegzuziehen, auch nicht durch Umzugsunterstützung oder andere Begünstigungen, sofern es nicht im Interesse der hilfebedürftigen Person liegt.

Zusammenfassend ist vorliegend kurz aufgezeigt worden, dass der Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe aus der Sicht der Gemeinde durch übergeordnetes Recht umfassend und abgesehen von wenigen, eher unbedeutenden Ausnahmen auch abschliessend geregelt ist. Die Gemeinde ist daher im Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe reine Vollzugsbehörde. Ein Handlungsspielraum der Gemeindebehörden ist nicht gegeben.

Entscheidend für die Beurteilung der Forderungen der Postulanten ist aber das in der Sozialhilfe massgebende Finalprinzip. Im Gegensatz zu den Sozialversicherungen, die nach dem Kausalprinzip funktionieren, werden die Bedarfsleistungen der wirtschaftlichen Sozialhilfe nach dem Finalprinzip bei Eintritt einer Notlage unabhängig von deren Ursache ausgerichtet. Die Ursache der Bedürftigkeit (z.B. Lebenswandel, Arbeitslosigkeit, working poor etc.) ist irrelevant für die Begründung des Anspruchs auf die Leistungen der wirtschaftlichen Sozialhilfe. Wichtig ist auch, dass die Unterstützung auf die baldige Beseitigung der Armut ausgerichtet sein sollte. Sie fragt dagegen nicht nach dem wirklichen Grund, der zur Bedürftigkeit geführt hat. Massgebend ist allein die konkrete, individuelle Notsituation. Die Individualisierung der Hilfe gehört zu den spezifischen Charakteristika der Sozialhilfe, deren Leistungen aufgrund des Bedarfs der Hilfesuchenden und den örtlichen Verhältnissen bemessen werden.

Während die Arbeit in der wirtschaftlichen Sozialhilfe vom vorerwähnten Finalprinzip geprägt ist, befasst sich die Armutsforschung eingehend mit Ursachen der Unterstützungsbedürftigkeit. Die Erwerbslosigkeit, die fehlende Übereinstimmung der sozialen Sicherheit mit dem Wandel der Lebensformen, die ungleiche Vermögens- und Einkommensverteilung sowie der Rückgang der Löhne im Niedriglohnbereich, aber auch ein ungenügendes Stellen- und Ausbildungsangebot für weniger gut ausgebildete oder schwer auszubildbare Personen sind einige der Ursachen für die Zunahme der Ausgaben im Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe. Lösungsansätze beziehen sich auf die Integration in die Erwerbsarbeit, Reformen der Sozialhilfe und die Ausweitung der Grundsicherung (Entkoppelung von Erwerbsarbeit und Einkommen). Der Gemeinderat verfolgt und analysiert die Veränderungen in diesem Bereich sehr genau.

4. Verwandtenunterstützung

Die sogenannte Verwandtenunterstützung ist in den Art. 328 folgende des Zivilgesetzbuches (ZGB) geregelt. Anspruch auf Unterstützung von Verwandten, die "in günstigen Verhältnissen" leben, hat, wer "ohne diesen Beistand in Not geraten" würde (Art. 328 Abs. 1 ZGB). Der Anspruch geht auf "Leistung, die zum Lebensunterhalt des Bedürftigen erforderlich und den Verhältnissen des Pflichtigen angemessen ist" (Art. 329 Abs. 1 ZGB). Unterstützungsleistungen setzen somit in erster Linie "günstige Verhältnisse" auf Seiten des Pflichtigen und eine "Not" des Berechtigten voraus und sollen "erforderlich" und "angemessen" sein. Über all diese Fragen muss die zuständige Behörde und danach allenfalls das zuständige Gericht nach Recht und Billigkeit entscheiden. Dabei sind sämtliche Umstände des konkreten Einzelfalls zu berücksichtigen und eine den besonderen Verhältnissen des Einzelfalles angepasste Lösung zu finden. In den für die Gemeinden verbindlichen SKOS-Richtlinien finden sich ebenfalls Grundlagen für die Abklärungen im Zusammenhang mit der Verwandtenunterstützung. Die

aktuell massgebenden Grenzwerte für die Verwandtenunterstützung liegen gegenwärtig bei einem steuerbaren Einkommen von 60'000 Franken für Alleinstehende respektive 80'000 Franken für verheiratete Personen und einem steuerbaren Vermögen von 100'000 respektive 150'000 Franken. In der Gemeinde Emmen werden in allen Unterstützungsfällen die Voraussetzungen der Verwandtenunterstützung im Detail und umfassend geprüft. Auch hier ergeben sich aus der Sicht der Gemeinde keine Möglichkeiten, mit einem umfassenden Planungsbericht neue Erkenntnisse zu gewinnen.

5. Planungsbericht

Der Gemeinderat hat für die Anliegen der Postulanten sehr wohl Verständnis und kann auch nachvollziehen, dass die in den vergangenen Jahren erfolgte Ausgabenzunahme im Bereich wirtschaftliche Sozialhilfe nach Massnahmen ruft. Dabei ist auch Tatsache, dass sich der Gemeinderat dauernd mit der Entwicklung im Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe befasst und diese laufend analysiert. Der Gemeinderat ist auch stets bemüht, aktiv und mit entsprechenden Projekten (z.B. Sozialinspektor; Zusammenarbeit ARGE REAP; zusätzliche Arbeitsintegrationsprogramme; Unterstützung von Integrationsprojekten; Begleitung und Betreuung von Schulabgängerinnen und -abgängern ohne Anschlusslösung etc.) die Fallzunahmen im Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe zu verhindern. Der Gemeinderat will diesen Weg weitergehen und die vorhandenen Ressourcen optimal und zielgerichtet einsetzen. Die Ausarbeitung eines Planungsberichtes ist nach Ansicht des Gemeinderates nur dann sinnvoll, wenn im betreffenden Bereich für die Gemeinde ein erheblicher Handlungsspielraum besteht. Das ist wie vorstehend aufgezeigt gerade nicht der Fall. Die Ausarbeitung eines Planungsberichtes würde aufgrund der allseits bekannten Fakten nach Ansicht des Gemeinderates einzig dazu führen, während längerer Zeit die knapp bemessenen Personalressourcen ausserhalb der Kernaufgaben eingesetzt werden müssten. Weiter ist zu beachten, dass die Hochschulen, der Kanton sowie verschiedenste Institutionen (SKOS; Städteinitiative Sozialpolitik, Caritas etc.) in regelmässigen Abständen umfassende Berichte und Studien zu diesen komplexen, sozialpolitischen Themen erstellen. Die Erstellung eines kommunalen Planungsberichtes dürfte hier wenig hilfreich sein und für die Gemeinde keine wichtigen Erkenntnisse liefern. Es ergibt daher keinen Sinn, wenn die Gemeinde Emmen hier mit viel finanziellem Aufwand und der Bindung personeller Ressourcen einen Planungsbericht erstellen müsste. Der Gemeinderat wird sich darauf konzentrieren, mit den vorhandenen Mitteln eine optimale Leistung im Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe erbringen zu können.

6. Ausblick: Einführung Globalbudget

Der Leistungsauftrag ist ein Instrument zur mittelfristigen Steuerung von staatlichen Leistungserbringern oder von Nonprofit-Unternehmungen (wie z.B. Hilfswerke, Spitex, spezialisierte Beratungsstellen), welche im Auftrag der öffentlichen Hand Leistungen erbringen. Im Zuge des New Public Management (NPM) und der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) werden einzelnen Ämtern oder ganzen Departementen der öffentlichen Verwaltung

vermehrt mehrjährige Leistungsaufträge für ihre zu erbringenden Leistungen (Produktegruppen) erteilt. Der Leistungsauftrag umschreibt die übergeordneten, politischen und strategischen Ziele einer Organisationseinheit (Verwaltungsabteilung) bzw. einer Leistungskategorie (Produktegruppe). Er stellt damit in Kurzform eine Zusammenfassung der gesetzlichen Grundlagen und der rechtlichen Rahmenbedingungen sowie der politischen und strategischen Schwerpunktsetzungen des Auftraggebers im bezeichneten Bereich dar. Der Leistungsauftrag beinhaltet insbesondere die anzustrebenden Wirkungen in Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt, welche durch die Tätigkeit der bezeichneten Organisationseinheit bzw. durch die Erstellung der bezeichneten Leistungskategorie (Produktegruppe) erzielt werden sollen. Der Leistungsauftrag ist ein wichtiger und integrierter Bestandteil der Produktegruppen-Globalbudgets, wenn Parlament und Exekutive nach der Philosophie des New Public Management arbeiten. Er dient den beiden obersten Leitungsorganen als Instrument zur Steuerung von öffentlicher Verwaltung und von Nonprofit-Unternehmungen - und zwar zusammen mit dem globalisierten Budget der jeweiligen Produktegruppe. Das Produktegruppen-Globalbudget (samt Leistungsauftrag) kann mit einem Kontrakt genauer spezifiziert werden. Die Gemeinde Emmen beabsichtigt gemäss AFIP in verschiedensten Bereichen (u.a. wirtschaftliche Sozialhilfe) Globalbudgets einzuführen. Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen wird ersichtlich, dass im Zusammenhang mit den entsprechenden Umsetzungsarbeiten auch verschiedene Teilbereiche, die von den Postulanten thematisiert worden sind, entsprechend aufgearbeitet werden müssen. Auch unter Berücksichtigung der Einführung der Globalbudgets erscheint die Ausarbeitung eines Planungsberichtes als wenig wirkungsvoll und kaum als notwendig.

Schlussfolgerung

Der Gemeinderat beantragt, dass Postulat abzulehnen.

Emmenbrücke, 11. Juni 2008

Für den Gemeinderat

Dr. Thomas Willi
Gemeindepräsident

Patrick Vogel
Gemeindeschreiber