



Gesundheits- und Sozialdepartement
Bahnhofstrasse 15
Postfach 3768
CH-6002 Luzern
gesundheit.soziales@lu

Luzern, 14. Juni 2014

Stellungnahme zur Vernehmlassung des Entwurfes für ein neues Sozialhilfegesetz

Mit grossem Interesse hat der Verein 50plus outIn work, Sektion Zentralschweiz, vom Entwurf für eines neues Sozialhilfegesetz Kenntnis genommen. Dem Verein, der die Interessen der Jobsuchenden der Generation 50plus vertritt, die teilweise auch Kunden der Sozialämter sind oder werden, ist es leider aufgrund mangelnder personeller Kapazität nicht möglich, sich differenziert aus der Optik der erwähnten Zielgruppe zum Gesetzesentwurf zu äussern. Trotzdem möchten wir die Gelegenheit nicht ungenutzt lassen, die gesetzgebende Behörde auf einige Anliegen aufmerksam zu machen, von denen wir uns eine Berücksichtigung in der Sozialhilfegesetzgebung bzw. deren Verordnung erhoffen.

Allgemeines

Grundsätzlich begrüssen wir die Schaffung eines neuen Sozialhilfegesetzes anstelle einer Teilrevision. Wir begrüssen die Absicht, sich weiterhin an den SKOS-Richtlinien zu orientieren, was nicht ausschliessen soll, sich darüber hinaus wirkungsorientiert notwendigen Anpassungen zu stellen. Die Aufnahme von Wirkungszielen in die Gesetzgebung entspricht ebenfalls unserem Anliegen. Dabei sei darauf verwiesen, dass die Steuerung über Wirkungsziele das Festlegen von Zielen, Indikatoren, zugehörigen Sollwerten sowie ein umfassendes Qualitätsmanagement (TQM) erfordern würde, das uns in der aktuellen Sozialhilfe nicht gegeben scheint.

Wir bedauern sehr, dass die Totalrevision nicht zum Anlass genommen wird, um zumindest über eine **Regionalisierung der Dienstleistungen** unter vermehrter Mitwirkung des Kantons nachzudenken, dies mit Blick auf die im Raum stehende Forderung nach einer Rahmensozialgesetzgebung auf Bundesebene, die auch ein Anliegen der SKOS ist und zudem vor dem Hintergrund der Alterung der Gesellschaft und ihren Auswirkungen auf die Sozialhilfe längst fällig ist.

Als Verein engagieren wir uns für die Interessen von 50plus rund um das Erwerbsleben.

Verein 50plus outIn work, PF 3649, CH-6002 Luzern, Mobile 079 821 03 86
info@50plusoutinwork.ch www.50plusoutinwork.ch

Es sei am Beispiel der Festlegung der **Mietzinsobergrenzen und –depots** aufgezeigt, die gemäss geltender Gesetzgebung der Kompetenz der einzelnen Gemeinden überlassen ist, mit welchen Unzulänglichkeiten die geltende Aufgabenverteilung verbunden ist. Aus Angst vor einem Sozialtourismus drücken sich die Gemeinden um notwendige Anpassungen an die Preise auf dem Liegenschaftsmarkt, die sie – so lassen das zumindest Gespräche mit Behörden als Rückschluss zu – als an sich gerechtfertigt halten würden.

Die heutigen Mietzinsobergrenzen sind vor allem für Kunden der Wirtschaftlichen Sozialhilfe (WSH) der Generation 50plus ein existentielles Problem. Ein Wohnungsverlust, der auf einen Jobverlust folgt, ist im Alter aufgrund alterspezifischer Bedürfnisse nur schwer verkraftbar. Viele SozialhilfebezügerInnen der Generation 50plus ziehen es darum zum Schutz der Psyche vor, in ihren vertrauten Wohnung zu bleiben. Die Differenz, zu der von den Gemeinden festgelegten Mietzinsobergrenzen in der Sozialhilfe sparen sich die Betroffenen vom «Grundbedarf-Entgelt» ab, das sich bereits am Existenzminimum orientiert. Dieser Zustand birgt unweigerlich die Gefahr von gesundheitlichen Folgen und einem eingengten Fokus auf Lebens- und Arbeitsperspektiven.

Bei uns bekannten Fällen trifft es zu, dass der «Grundbedarf», der heute für Alleinstehende gemäss SKOS bei rund 977 Franken liegt, zusätzlich über das Abstottern eines **Mietzinsdepots** geschmälert wird, das aktuell rund das Zweifache eines Monatsmietzinses beträgt. Wir haben Verständnis dafür, dass die Mietzinsdepots nicht den Gemeinden angelastet werden. Es liesse sich aber durchaus eine Lösung finden, bei der die Kantonbank stellvertretend für die Mieterinnen und Mieter während der Dauer des Bezugs von WSH die Depots zu einem geringen Zins übernimmt, der von den Gemeinden zu berappen ist.

Ferner erachten wir es als einen gravierenden Mangel, dass der Gesetzesentwurf mit keinem Wort auf die **Herausforderungen rund um den demografischen Wandel** eingeht, der auch die Sozialhilfe durchdringen wird, ebenso wie alle anderen Bereiche. Dies hat die UNO, die WHO sowie die ILO bereits im Jahre 2002 vorausgesagt und den Mitgliedern in einem 10-Punkte Programm Empfehlungen zu einer Aging-Strategie abgegeben. Regierungen der Mitgliedländer hätten u.a. Aktionspläne auszuarbeiten, um den älteren Mitarbeitenden sozial sinnvolle Arbeit zu gewährleisten. Dies sei über entsprechende Gesetze abzusichern. Es ist verständlich, dass dies nicht in erster Linie Aufgabe der kantonalen Sozialgesetzgebung sein kann, doch dieser Auftrag führt unweigerlich zu Anpassungen in der Sozialhilfe in den Bereichen Arbeit, Bildung, Gesundheit, Beratung, Wohnen und vielen mehr.

Bundesrat Schneider Amman hat im Hinblick auf den zu erwartenden Fachkräftemangel in seinem Fachkräftebericht 2011 festgestellt, dass es gelingen müsse, das Potential der 55- bis 65-Jährigen von rund 420 000, die bereits frühzeitig aus dem Arbeitsprozess ausgeschieden sind oder wurden, zumindest zu einem Anteil wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Um diese Zielsetzung erfüllen zu können, müssten die Sozialbehörden ihre aktuelle Frühpensionsierungsstrategie nach oben korrigieren (mehr dazu siehe unten) sowie eine aktive Bildungs- und Gesundheitspolitik gegenüber SozialbezügerInnen betreiben.

Aufgrund einer veralteten Sichtweise des Alterungsprozesses wird WSH-BezügerInnen der Generation 50plus seitens der Sozialhilfe immer noch jegliche Weiterbildung oder berufliche Qualifizierung vorenthalten. Man verfügt sie höchstens mit disziplinarischem Eifer in irgendwelche unsinnigen «Arbeitsstraflager», in denen sie ihre Arbeitsmotivation unter Beweis zu stellen haben, obwohl derart Betroffene oft beinahe schon am Umstand zerbrechen, dass ihnen der Arbeitsmarkt keine beruflichen Chancen mehr lässt, womit sie ihre reichhaltigen Erfahrungen unter Beweis stellen könnten. Die bestehenden Arbeitsintegrationsprogramme wirken oft kontraproduktiv, so wie dies auch das Seco in einer Studie mit dem Fazit festgehalten hat: «Keine Massnahme ist oft die bessere Massnahme». Der Einwand, die berufliche Qualifizierung gehöre lediglich auf die Stufe RAV nicht auf Ebene Sozialamt, überzeugt nicht, werden doch in absehbarer Zukunft aufgrund des Globalisierungsprozesses immer mehr Selbständigerwerbende zum teilweisen Bezug von WSH gezwungen sein. Ihnen stehen keine Leistungen der Arbeitslosenversicherung zu. Durch den Ausschluss der SozialbezügerInnen 50plus aus einer «altersgerechten» lebenslangen Weiterbildung, schmälern sich deren Chancen zur nachhaltigen Wiedereingliederung auf dem Arbeitsmarkt. Dadurch wird diese Zielgruppe ein weiteres Mal diskriminiert.

Es gilt heute als gesichertes Wissen, dass die Menschen je nach Lebensabschnitt andere Themen zu bewältigen haben, dies obwohl der Alterungsprozess mehr durch die Sozialisation als durch die tatsächlichen Lebensjahre geprägt wird. Entsprechend sind lebensabschnittbezogene Anforderungen gegeben an Arbeit, Bildung (u.a. altersgerechte Lern-Settings), Gesundheit, Wohnen, Sozialpolitik und Beratung. Im HR-Management hat dieses Wissen Einzug gehalten unter dem Begriff «Generationenmanagement». Im übertragenen Sinn lassen sich aus den Erkenntnissen der Aging-Forschung auch für die Sozialhilfe altersgerechte Settings und Massnahmen in unterschiedlichen Bereichen ableiten.

In einem Beispiel zum Thema altersgerechter Umgang bezüglich Gesundheit sei auf die Alternativ-Zusatzversicherungen der Krankenkassen verwiesen, die Monatsprämien von rund 50 Franken verursachen. Heute werden BezügerInnen der WSH, so auch die Generation 50plus, gezwungen, diese Zusatzversicherungsleistungen, die u.a. Haushaltshilfe und Alternativmedizinische Leistungen im Krankheitsfall gewähren, aufzukündigen mit dem Resultat, dass ihnen diese Leistungen – im Falle einer Reintegration – aufgrund ihres Alters und des damit zusammenhängenden höheren Risikos nicht mehr offen stehen. Da es in der Natur der Sache liegt, dass die Mehrheit der Kunden der Sozialhilfe der Generation 50plus der Kategorie der Alleinstehenden angehört, macht es keinen Sinn, diesen Betroffenen u.a. die Versicherungsdienstleistung der Haushaltshilfe vorzuenthalten. Werden diese Betroffenen krank, verlängert sich damit automatisch der Spitalaufenthalt, weil Zuhause die Infrastrukturleistung fehlt. Die kurzfristig in der Sozialhilfe eingesparten Kosten verursachen dem Gemeinwesen auf Dauer und im Hinblick auf die steigende Lebenserwartung weit höhere Kosten.

Anmerkungen zu konkreten Paragraphen

§ 4 Menschenwürde und Mitspracherecht

Wir empfehlen folgende Präzisierung:

Die Organe der Sozialhilfe verpflichten sich mittels Leitbild zur Umsetzung folgender Grundsätze:

- Achtung der Grundrechte
- Achtung der Menschenwürde
- Kundenorientiertes, lebensabschnittorientiertes Dienstleistungsangebot mit Fokus auf Empowerment und Ressourcenstärkung
- Mitsprache Betroffener bei der Gestaltung der Leistungen

§ 8 Einholen von Auskünften

Wir begrüßen die Regelung die es verbietet, bei den Gesuchstellenden keine Generalvollmacht einzuholen. Nicht einverstanden sind wir jedoch mit der Regelung, wonach vom Grundsatz abgewichen werden kann in Fällen wo dies den Behörden als «sinnvoll» erscheint oder aber bei denen die Behörden «Unmöglichkeit» prognostizieren. In beiden im Vernehmlassungsschreiben präzisierten Fällen ist das Interesse der Betroffenen von sich aus gegeben und bedarf keiner Zwangseinforderung. Bei psychischen Fällen, wo die Zurechnungsfähigkeit nicht mehr gegeben scheint, wird die Pflicht Betroffener über den «Fürsorgerischen Freiheitsentzug» automatisch an Dritte abgetreten.

§ 18 Sozialprävention – Allgemeines

Wir empfehlen, im Gesetz eine umfassendere und ganzheitlichere Sicht der Sozialprävention zu verankern, in Anlehnung an die Begrifflichkeit der WHO zur Gesundheitsförderung. Dabei geht es darum, dass der Kanton in Zusammenarbeit mit den Gemeinden angehalten wird, auf Ebene des **Verhaltens** (Empowerment auf der Verhaltensebene) sowohl als auch der **Verhältnisse** (Wirkungszusammenhänge auf gesellschaftlicher Ebene) Handlungsstrategien und Handlungsfelder in der Sozialprävention zu umschreiben und entsprechende Massnahmen (u.a. Öffentlichkeitsarbeit) in die Wege zu leiten. Dies erfordert die Präzisierung und Bereitstellung entsprechender personeller und finanzieller Ressourcen.

§ 28 Auflagen und Weisungen

Der Entwurf sieht eine generelle Annahme einer «zumutbaren Arbeit» vor, ohne zu präzisieren worin die Zumutbarkeit besteht. Vor dem Hintergrund der Arbeitslosigkeit der

Generation 50plus empfehlen wir, den Passus **«zumutbare Arbeit im Sinne des Arbeitslosengesetzes»** zu verwenden oder Präzisierungen in diesem Sinne aufzunehmen. Wird diese Einschränkung nicht gewährt, kann dies dazu führen, dass Unternehmen noch vermehrt qualifizierte Mitarbeitende der Generation 50plus auf die Strasse stellen, um sie danach im Billiglohn-Sektor ohne BVG-Regelung oder im «Arbeitsverhältnis auf Abruf» wieder einzustellen. Selbst RAV sind heute schon gute Zulieferanten für «Arbeit auf Abruf». Erwerbslose der Generation 50plus, die unverschuldet der WSH anheim fallen, dürfen nicht von profitgierigen Unternehmen als Billig-Arbeitskräfte missbraucht werden. Ebenso wenig eignen sich bestandene Erwerbslose dieser Generation per se als Strassenfeger oder Waldputzende der Nation.

Auch die Begrifflichkeit **«geeignete Integrationsmassnahmen»** müsste klarer umschrieben werden. Seco-Studien belegen, wie oben bereits erwähnt, dass oft keine Massnahme die bessere Massnahme ist. Nichts desto trotz werden qualifizierte Erwerbslose der Generation 50plus von Behörden, denen die Grundrechte in der Sozialhilfe unzulänglich bekannt sind, in Integrationsprogramme geschickt, die weder qualifizierende noch validierende Wirkungsziele vorzuweisen haben und deshalb demütigende und Ressourcen schwächende Wirkung auf Betroffene haben. Auch hier empfehlen wir eine Anlehnung an das Arbeitslosenrecht, das die **Kriterien der Indizierung** (berufliche Qualifizierung oder Validierung) klar festhält, ebenso wie die Rechte Betroffener zur Ablehnung im Falle einer aus ihrer Sicht nicht indizierten Massnahme. Generell empfehlen wir auf Zwangszuweisungen in Integrationsmassnahmen bei Betroffenen der Generation 50plus zu verzichten. Bei Betroffenen dieser Alterskategorie darf davon ausgegangen werden, dass sie aufgrund ihrer Lebenserfahrung ihre Entscheidungen selbst zu treffen vermögen.

Festzuhalten gilt es ferner, dass die Zuweisungen der Sozialbehörden von fachlich qualifizierten Arbeitsmarktfachleuten durchgeführt werden, und dass in den Zuweisungen der Behörden klare Wirkungsziele sowie Indikatoren aufgelistet werden. Dabei hat es sich um einsprachefähige Entscheide zu halten, die sich über das Prozedere sowie Einsprachefristen äussern.

Ferner müsste das Gesetz an dieser Stelle die Behörden dazu verpflichten, die Wirkungsziele regelmässig in Bezug auf Ziele und Standards zu überprüfen und die erzielte Wirkung gegenüber der Öffentlichkeit auszuweisen. Ansonsten besteht Gefahr, dass diese Wirkungsziele in erster Linie disziplinarischen Übungen der Sozialbehörden dienen.

§ 37 Rückerstattungspflicht bei rechtmässigem Bezug

In Bezug auf diesen Punkt gehen wir mit der vorberatenden Kommission einig, deren Meinung, wie es den Anschein macht, nicht hinlänglich berücksichtigt wurde. Der Begriff der «Zumutbarkeit» bei der Rückerstattungspflicht ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der seine Auslegung verdient. So sollte präzisiert werden, dass auf die **Rückerstattungspflicht der**

bezogenen WSH aus Erwerbseinkommen verzichtet werden soll. Ebenfalls soll klar geregelt werden, dass **Pensionskassengelder nicht zur Rückerstattung von bezogenen WSH-Leistungen eingefordert werden dürfen**, so wie das die Rechtsprechung des Bundesgerichtes festgehalten hat.

Ein Jobverlust im Alter, der den Bezug von WSH nach sich zieht, hat in aller Regel zur Folge, dass Betroffene über den gegebenen «Zwang zur Frühpensionierung», mit einem verkürzten Rentensatz den Weg der Altersarmut zu beschreiten haben. Die Auszahlung der Pensionskassengelder, die überdies als Vermögen versteuert werden müssen, vermag die Leistungen einer regulären Pensionskasse nicht wettzumachen. Betroffene verlieren in finanzieller Hinsicht immer. Der Schritt, sich mit der Pension oder eben den ausbezahlten Freizügigkeitsgeldern im Ausland niederzulassen, um Kosten der Lebensführung zu senken, wie dies in einem Vorstoss angeführt wird, steht zum einen allen RentnerInnen offen und kann wohl kein Grund sein, das Guthaben von Betroffenen noch zusätzlich mit einer Rückerstattungspflicht schmälern zu wollen. Die angesparten Pensionskassengelder sind klar ihrem eigentlichen Zweck, der Altersvorsorge zuzuführen.

Zusätzliche Anliegen

Unabhängige Fachstelle für Sozialhilfe-Beratung (Ombudsstelle)

SozialhilfebezügerInnen gehören bekanntlich zu den Personen, die über wenig Mittel und aufgrund ihrer gesellschaftlichen Position meist auch über ein unzulängliches gesellschaftliches Netzwerk verfügen, um ihre Interessen gegenüber Behörden und Instanzen nachhaltig vertreten zu können. Zudem weist die heutige Ausbildung der Sozialarbeitenden in Bezug auf die Grundrechte noch einige Mängel auf, was in der Praxis dazu führt, dass Entscheide von Behörden teilweise willkürlich getroffen werden, oder aber Betroffene einem Verhalten der Behörden ausgesetzt sind, das Kundenorientierung vermissen lässt. Vor diesem Hintergrund empfehlen wir die gesetzliche Verankerung einer unabhängigen Ombudsstelle, die Betroffenen hilft, ihre Rechte rund um die Sozialhilfe durchzusetzen. Die vor rund einem Jahr in Zürich geschaffene Fachstelle für Sozialhilferecht belegt mit bereits 800 ausgewiesenen Fällen ein grosses Bedürfnis seitens Betroffener.

Flexible Pensionierung in der Sozialhilfe

Der Zwang zur Frühpensionierung (2 Jahre vor dem ordentlichen Pensionsalter) wie er durch die aktuelle Sozialhilfe praktiziert wird, scheint uns vor dem Hintergrund der demografischen Herausforderung, aber auch vor den Äusserungen im Fachkräftebericht, nach denen es darum gehen muss, das Potenzial der 55- bis 65-Jährigen, die bereits aus dem Arbeitsmarkt ausgeschieden sind, wieder für den Arbeitsmarkt «wachzuküssen», kontraproduktiv. Es gibt BezügerInnen, bei denen eine frühzeitige Pensionierung durchaus Sinn macht, weil es ihnen

nach einem jahrelangen erfolglosen Bewerbungs-Parcour endlich die nötige Ruhe verschafft. Andern jedoch verhilft der Zwang zur Frühpensionierung lediglich zu einem verkürzten Rentensatz und führt sie direkt in die Altersarmut.

Der Zwang zur Frühpensionierung in der Sozialhilfe steht vor allem im Zusammenhang mit einer unzulänglich organisierten Sozialhilfe, deren Kosten einzig den Gemeinden anheimfallen, die über wenig Spielraum in der Finanzierung verfügen und sich über ein frühzeitiges Abschieben ihrer Klientel in den Ruhestand damit Abhilfe verschaffen. Die Leidtragenden sind aber in jeder Hinsicht die Betroffenen, die zuvor schon einen Bruch ihrer gewohnten Lebensführung hinnehmen mussten und danach noch einen verkürzten Rentensatz zu verkraften haben und sich darüber hinaus vielleicht dem Gefühl ausgesetzt sehen, frühzeitig als unbrauchbar abgeschoben zu werden. Vor diesem Hintergrund empfehlen wir dem Gesetzgeber, den Grundsatz einer flexiblen Pensionierungslösung im Sozialhilfegesetz zu verankern.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'H. Joos'.

Heidi Joos, Geschäftsführerin Verein 50plus outIn work, Coach BSO