

INFO

Gemeindereform 2000+

April 2004



Fundamentale Rechte wahren

Sozialvorsteherin Pia Sax bringt es auf den Punkt, wenn sie sagt: «...das absolut Fundamentalste sind die Menschenwürde und die persönlichen Rechte der Bürgerinnen und Bürger. Deshalb sind Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit nicht beliebig handhabbar.» Wie aber lässt sich dies in Einklang bringen mit der Forderung der Gemeindereform 2000+ nach mehr Gemeindeautonomie?

Im Projekt «Soziales und gesellschaftliche Integration» zeigt sich, dass die Gemeinden mit dem Wort Autonomie Verantwortung und nicht Anarchie verbinden. Die Arbeitsgruppe hat sich mit der Frage befasst, wie die steigende Komplexität im Sozialbereich von den Gemeinden bewältigt werden kann. Vorgeschlagen werden Kompetenzzentren, bei denen genügend Sachgeschäfte anfallen und in hoher Qualität behandelt werden können. Damit wird signalisiert, dass die Gemeinden alles Interesse haben, ihre Aufgaben verantwortungsvoll wahrzunehmen. Befürchtungen, wonach mit der Delegation sozialer Aufgaben in den Kompetenzbereich der Gemeinden ein Leistungsabbau einher gehen muss, wird entgegengetreten. Dem Grundanliegen von Pia Sax wird Rechnung getragen und gleichzeitig bleiben Gestaltungsräume offen.



Judith Lauber
Projektleiterin

Gemeindereform 2000+

AUFGABENZUTEILUNG: PROJEKT SOZIALES UND GESELLSCHAFTLICHE INTEGRATION

DAS 4-AUGENPRINZIP ENTLASTET ALLE BETEILIGTEN

Die Arbeitsgruppe «Soziales und gesellschaftliche Integration» hat ihren Werkstattbericht weitestgehend abgeschlossen. Darin fordert sie zwar keinen weiteren Leistungsausbau, aber erhöhte Qualität. Darunter versteht sie u.a. die Einführung des 4-Augenprinzips im Sozialbereich. Ein Gespräch mit Josef Rösli, Regierungstatthalter Amt Luzern.

Mehr Qualität tönt nach höheren Ansprüchen im Sozialbereich.

Josef Rösli: Die Ansprüche im Kanton Luzern waren schon bisher hoch und sie werden auch vielerorts in dieser hohen Qualität erfüllt. Wenn wir aber die Gewissheit haben wollen, dass dieser Qualitätsanspruch jederzeit im gesamten Kanton erfüllt werden soll, dann braucht es ein paar zusätzliche Rahmenbedingungen.

Welche sind das?

Bei der Sozialhilfe und bei den vormundschaftlichen Massnahmen/Kindesschutz bleibt die Gemeindeebene zuständig. Das ist die zentrale Grundentscheidung. Die Projektgruppe musste sich aber fragen, unter welchen Bedingungen diese Zuständigkeit sinnvoll ist, denn bis heute gab es detaillierte Vorgaben vom Kanton. Ginge es nach den Grundsätzen der Gemeinde-

reform 2000+, insbesondere nach dem AKV-Prinzip, dann müsste sich jede Gemeinde diese Vorgaben neu selber geben. Die Projektgruppe kommt aber zum Schluss, dass es übergeordnete Überlegungen gibt, die verlangen, dass die Eckpunkte durch den Kanton normiert werden.

Es gibt Normierungen in der Sache wie Verordnungen oder Richtlinien. Hier bestand weitgehend Konsens und es wurde auch wenig verändert. Stark diskutiert hingegen wurden die Normierungen bei der Organisation.

Bei den organisatorischen Normierungen haben wir sehr unterschiedliche Verhältnisse im Kanton Luzern. Es gibt grosse und mittelgrosse Gemeinden, die in der Lage sind, diese Aufgabenbereiche gut zu erfüllen. Auch bei vielen kleineren Gemeinden haben wir heute das Glück, dass es Personen gibt, die diese Aufgabe sehr gut wahrnehmen. Aber es gibt eine Unsicherheit: Wie wird diese Qualität auch in Zukunft sichergestellt?

Die Arbeitsgruppe möchte diese Qualität mittels 4-Augenprinzip herstellen. Das 4-Augenprinzip soll sicherstellen, dass für bestimmte Aufgaben immer mindestens zwei Personen verantwortlich sind. Der Kernpunkt dieser Überlegungen ist die Funktionentrennung. Bevor es zu einer Entscheidung kommt, sollen sich immer zwei Augenpaare mit der Sache befassen. Das ist vor allem bei Entscheidungen wichtig, bei denen es um materielle Leistungen geht oder um eingreifende Massnahmen (siehe auch Kasten), die angeordnet werden müssen.



Josef Rösli

Eigentlich ist das keine neue Idee.

Tatsächlich kennen wir diese Idee im Staatsbereich bestens, wir reden dort von Gewaltentrennung. Hier spielt der Gedanke der Machtbegrenzung mit. Auf tieferer Ebene kennen wir das 4-Augenprinzip in der Form der Kollektivunterschrift im Geldverkehr, wenn z.B. eine Rechnung bezahlt werden muss. Wir trennen Funktionen, um mehr Sicherheit zu gewinnen, um Fehler zu vermeiden und Missbräuche präventiv zu verunmöglichen.

WIE WIRD DIESE QUALITÄT AUCH IN ZUKUNFT SICHERGESTELLT?

Im Sozialbereich ist die Gewaltentrennung neu?

Nein. Bei einem Grossteil der Gemeinden sind solche Regeln bereits heute wirksam. In kleineren Gemeinden ist der Vollzug im Sozialbereich aber oft nur von einer einzigen Person abhängig. Gerade in diesem delikaten Bereich stellt sich die Frage, ob es richtig ist, dass die gleiche Person, die am Ende den Entscheid fällt und allenfalls gar vollzieht, auch diejenige Person sein darf, die sich im direkten Kontakt mit den Problemen befasst.

Wo liegt der Vorteil dieser Trennung?

Die Funktionentrennung entlastet alle Beteiligten. Die betroffene Person erhält die Gewissheit, dass hinter ihrer direkten Kontaktperson noch jemand steht, der die gesamte Angelegenheit aus einem übergeordneten Blickwinkel betrachtet und dass der Entscheid aus Distanz gefällt wird. Das Abhängigkeitsgefühl, aber auch die Möglichkeit, die Abhängigkeit zu missbrauchen, wird dadurch minimiert. Das ist im Sozialbereich, wo es oft um Leute geht, die auf Hilfe angewiesen sind, ein wichtiges Anliegen.

Das heisst aber auch, dass es in den Gemeinden für den Sozialbereich keine Ein-Personen-Betriebe mehr geben wird.

Einige Gemeinden, die ihre Arbeit bisher durch eine einzige Person ausführen liessen, haben dies auch so gut gemacht. Ich kann nachvollziehen, dass solche Gemeinden mit den vorgeschlagenen Änderungen Mühe haben. Doch in solchen Gemeinden ist nicht sichergestellt, dass alle nachfolgenden Personen über das gleiche Profil verfügen. Wenn wir aber Qualität für alle wollen, dann ist diese durch eine Ein-Personen-Funktion langfristig nicht gewährleistet.

Kleine Gemeinden werden sich diese Professionalisierung nicht leisten können. Sie werden auf eine Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden angewiesen sein. Doch diese besteht in vielen Gemeinden schon lange. Vorstellbar sind Kompetenzzentren wie die Sozialberatungszentren SoBZ. Es wird zu prüfen sein, ob die dort bestehende Zusammenarbeit mit weiteren Disziplinen abgerundet werden kann.

Das verteuert den Sozialbereich.

Hier stellt sich die Frage, was miteinander verglichen wird. Bis jetzt ist ein grosser Teil der Arbeit einer Sozialvorsteherin gar nie ausgewiesen worden, weil diese ehrenamtlich erfolgt ist. Das ist kein echter Kostenvergleich.

Gut, aber ist es nicht wünschenswert, dass ehrenamtliche Arbeit verrichtet wird?

VORMUNDSCHAFTSWESEN

Auch im Vormundschaftswesen muss das 4-Augenprinzip gewährleistet sein. Neben den Vormundschaftsbehörden und den Fachleuten, die den Entscheid vorbereiten, gibt es dort die dritte Funktion der Mandatsträger (Beistände, Vormunde). Hier geht die Funktionentrennung noch

weiter, indem Personen, die eine Massnahme abklären, vorbereiten oder gar anordnen, am Ende nicht selber Mandatsträger sein dürfen. Denn wer eine Massnahme abklärt und anordnet, ist nicht frei genug, um eine Person unvoreingenommen zu begleiten oder zu vertreten.

Wir sind natürlich sehr stark auf ehrenamtliche Arbeit angewiesen. Aber es gilt zu überlegen, ob diese bei der behördlichen Tätigkeit am richtigen Ort ist. Hier geht es um Entscheide mit beträchtlichen Eingriffen in die Persönlichkeit von Klientinnen und Klienten. Wo hoheitliche Behörfunktionen ausgeübt werden, ist Ehrenamtlichkeit nach meiner Meinung nicht am Platz.

Wie verträgt sich dies mit dem Autonomie-Gedanken, wenn der Kanton normiert, aber nicht bezahlt?

Autonomie trägt immer den Gedanken der Freiheit in sich, aber auch den der Verantwortung. In der Arbeitsgruppe haben die Direktbetroffenen immer wieder formuliert, dass sie für ihre Arbeit die Stütze des Kantons brauchen. Über die Form und Erarbeitung dieser Stütze kann noch diskutiert werden. Aber es wird unerlässlich sein, für die erwähnten Aufgaben im Sozialbereich einen gemeinsamen Mindestrahmen zu definieren. Sonst kann eine Gleichbehandlung im Kanton nicht gewährleistet werden.

Die Funktion der Sozialvorsteherinnen und -vorsteher wird sich ändern, wenn die Vorstellung der Arbeitsgruppe durchkommt.

Bei einigen wird sich die Rolle ändern, bei anderen kaum. Sozialvorsteherinnen und -vorsteher werden nicht mehr an der Front arbeiten. Sie haben zwar den Erstkontakt, lösen die Sorgen dieser Person aber nicht mehr selber. Dazu werden Fachkräfte aus den Kompetenzzentren eingesetzt.

Hat das Modell der Arbeitsgruppe eine Chance, politisch akzeptiert zu werden?

Ich denke sehr, dass es eine Mehrheit findet, zumal mittlere und grössere Gemeinden schon weitgehend nach solchen Prinzipien organisiert sind.

Interview: Bernadette Kurmann

PIA SAX, SOZIALVORSTEHERIN IN GEUENSEE

IRGENDWO MÜSSEN WIR HILFE BEZIEHEN KÖNNEN

Die Vorschläge der Arbeitsgruppe «Soziales und gesellschaftliche Integration» nach mehr Qualität trifft vor allem kleine Gemeinden. Sie sind es, die ihre Aufgaben vermehrt im Verbund wahrnehmen müssten. Pia Sax ist Sozialvorsteherin in Geuensee, einer nicht sehr kleinen, aber auch nicht sehr grossen Gemeinde im Kanton Luzern. Was hält sie von den Vorschlägen der Arbeitsgruppe?

«Mit der neuen Aufgabenzuteilung wird die Verantwortung der Gemeinden viel grösser, weil wir auch mehr Entscheidungskompetenz erhalten. In Zukunft müssen wir in den Gemeinden eine möglichst gute Grundlage für Entscheidungen haben», sagt Pia Sax dezidiert und drückt damit ihr Einverständnis zu den Vorschlägen der Arbeitsgruppe «Soziales» aus. Sozialvorsteherinnen und -vorsteher brächten in der Regel keine fachspezifische Vorbildung im Bereich Soziales mit: «Das heisst, wir müssen irgendwo Hilfe beziehen können.» Geuensee erhält seine Hilfe vom SoBZ. Einfachere Fälle bearbeitet Pia Sax selbstständig, komplexere weist sie an die Sozialarbeiterin des SoBZ Sursee weiter.

Funktionentrennung ist wichtig

Das geforderte 4-Augenprinzip, die Funktionentrennung, erachtet sie als besonders wichtig: «Als Sozialvorsteherin erarbeite ich heute Anträge, vertrete diese im Gemeinderat, entscheide mit und habe am Schluss die Kontrollfunktion über den Vollzug – und das alles in Personalunion: Das ist problematisch.» Sie ist der Meinung, dass Klientinnen

und Klienten das Recht hätten, möglichst kompetent und objektiv beurteilt und behandelt zu werden. Diese Voraussetzung ist für Pia Sax aber nur die eine Seite der Medaille, sie sieht auch die zweite: «Ich behaupte sogar, wenn dem Bereich persönliche Sozialhilfe mehr Gewicht gegeben und frühzeitig eingegriffen würde, dann könnte einiges an späterer Hilfe abgefangen werden, nämlich dort, wo es um wirtschaftliche Hilfe geht.»

Es braucht Fachpersonen

Pia Sax verweist auf die zahlreichen Angebote, die im Sozialbereich existie-



Pia Sax

NICHT MAuern VERWALTEN

Pia Sax ist seit 1991 Sozialvorsteherin in Geuensee und Mutter von vier erwachsenen Kindern. Sie schätzt an ihrem Beruf der Sozialvorsteherin, dass sie in der Gemeinde ihren Arbeitsplatz mit guten Rahmenbedingungen hat und im Gemeinderat ein Einvernehmen mit guter Streitkultur besteht. Die ehemalige Gymnasiallehrerin für Altphilologie ist interessiert an der Entwicklung ihrer Gemeinde und findet, dass die erste Aufgabe eines Behördemitgliedes eine strategische ist. «Strategische Führung, ein unglücklicher Begriff»,

meint sie. «Man könnte auch sagen, es ist die Aufgabe des Gemeinderates, ständig zu überlegen, wohin er mit dieser Gemeinde gehen will.» Das aber erfordere Zeit, Abklärungen, Gespräche usw. Wer immer nur dem Alltagsgeschäft nachrenne, bei dem falle diese Aufgabe meistens unter den Tisch, sagt Pia Sax überzeugt. Und was fasziniert sie speziell an der Rolle der Sozialvorsteherin? «Es tönt vielleicht banal, aber die Arbeit mit und für die Menschen gefällt mir. Ich möchte nicht Mauern verwalten.»

ren, aber oft nicht vernetzt und noch weniger bekannt sind. Um diese voll auszuschöpfen, braucht es ihrer Meinung nach Fachpersonen, die sich im Metier auskennen. Von einer Fachperson könne erwartet werden, dass sie ein umfassendes Wissen im Bereich Soziales besitzt: Angebote, Begleitmöglichkeiten, Finanzierung usw. Darüber hinaus brauche es sehr viel Sozialkompetenz, um zu spüren, was im Kontakt mit Klienten abläuft. Die Geuenseerin spricht von einem umfassenden Suchtbereich, mit dem sich heutige Gemeinden befassen müssten: Alkohol, Drogen, Rauchen, Medikamentenmissbrauch, Spielsucht usw. und meint: «Die einzelnen Fälle sind heute so komplex geworden, dass es die Zusammenarbeit mit Fachpersonen einfach braucht.»

Regionalisierung auch bei der Alimentenhilfe

In Geuensee sind nicht nur die wirtschaftliche und persönliche Sozialhilfe regionalisiert, sondern auch die Alimentenhilfe. Pia Sax: «Es war für mich eine grosse Entlastung, dass ich nicht länger im Bereich «Alimente» verantwortlich war. Wir haben in Geuensee rund 2200 Einwohnerinnen und Einwohner und ich arbeite in einem 30-Prozent-Pensum. Eine konsequente Bewirtschaftung des Bereichs «Alimente» ist unter diesen Voraussetzungen gar nicht möglich.» Ganz abgesehen davon, dass sie überzeugt ist, dass die Regionalisierung dieser Aufgabe für die Gemeinde finanziell letztlich von Vorteil ist. Bei den Schuldneranweisungen sei das Resultat besser, insbesondere durch ein konsequentes Inkasso.

Auch für den Vormundschaftsbereich wichtig

Damit nicht genug: Die Sozialvorsteherin von Geuensee wünscht sich, dass eine ähnliche Lösung auch für den «Erwachsenenschutz, Personen- und Kindesrecht» gefunden werden könnte. Sie erachtet die Fragen in diesem Bereich

als noch komplexer als im Bereich Sozialhilfe: «Die klassische Vormundschaft zBsp ist ein enormer Eingriff in die persönliche Handlungsfreiheit eines Menschen. Hier muss sehr gut abgewogen werden.» Es könne doch nicht vorausgesetzt werden, dass jedes Behördemitglied gleichzeitig über juristische, medizinische und psychologische Fähigkeiten verfüge. Gerade solche aber brauche es im Bereich der vormundschaftlichen Massnahmen, betont sie: «Ich habe ein besseres Gefühl, wenn ich dort Hilfe in Anspruch nehmen kann, wo ich mich zu wenig kompetent fühle.» Deshalb wünscht sie sich auch für den vormundschaftlichen Bereich eine Art Beratungsstelle, die Gemeinderätinnen und -räte in ihrer Funktion als Vormundschaftsbehörde unterstützt und massgeschneiderte Lösungen sucht.

Interessengemeinschaften für die Kleinen

Werden solche Forderungen den Sozialbereich nicht sehr verteuern? «Mir ist klar, dass der Aspekt der Finanzierbarkeit zur Gesamtschau gehört. Es gibt ein besseres, fachspezifisches und damit kompetenteres Angebot für die Klientenschaft und das liegt auch in unserem Interesse. Deshalb werden sich insbesondere kleinere Gemeinden zu Interessengemeinschaften zusammenschliessen müssen.» Sie verweist auf die Gemeinde Geuensee, die sich mit 2200 Einwohnerinnen und Einwohnern keine eigene Sozialarbeiterin leisten könnten: «Für uns ist der Anschluss ans SoBZ eine ideale und günstige Lösung. Ich höre zwar die kritischen Stimmen in Bezug auf das 4-Augenprinzip aus den Gemeinden, doch ich bin überzeugt, dass kleine und mittlere Gemeinden durch regionale Kompetenzzentren wesentlich entlastet werden könnten.»

Vor dem Gesetz sind alle gleich

Es ist ein Verfassungsrecht, dass alle Kantonsbürger gleich behandelt werden und die Arbeitsgruppe erachtet es als

HERAUSGEBERIN

Gemeindeform 2000+
Bundesplatz 14
6003 Luzern
Tel. 041 228 64 83
Fax 041 210 14 62
afg@lu.ch
www.lu.ch/gemeindeform

NEWSLETTER ZUM PROJEKT «SOZIALES»

Die Verantwortlichen des Teilprojektes «Soziales und gesellschaftliche Integration» haben ein Interesse daran, interessierte Kreise über die Arbeiten auf dem Laufenden zu halten. Um diesem Anliegen gerecht zu werden, wurde das Medium eines Newsletters geschaffen. Wer sich für den Prozess des Teilprojektes «Soziales» interessiert, hat die Gelegenheit, den Newsletter unter folgender Adresse zu abonnieren: gabriela.vonwyl@lu.ch. Nach der Anmeldung werden Ihnen die Informationen in loser Folge automatisch zugeschickt.

ein wesentliches Kriterium für Qualität, dass die sozialen Leistungen im gesamten Kanton überall gleich sind. Diesen Anspruch stellt Pia Sax nicht in Frage. Allerdings wendet sie ein, dass dieses Ziel ohne flankierende Massnahmen – sprich Leitplanken – vom Kanton nicht erreicht werden kann. Ansonsten findet sie, dass jeder Bürger, jede Bürgerin vor dem Gesetz gleich sei, folglich müssten alle auch die gleichen Chancen haben, zu ihrem Recht zu kommen: «Etwas Fundamentales ist die Existenzsicherung und das absolut Fundamentalste sind die Menschenwürde und die persönlichen Rechte der Bürgerinnen und Bürger. Deshalb sind Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit nicht beliebig handhabbar.»

Bernadette Kurmann

**KLEINERE GEMEINDE MÜSSEN
INTERESSENGEMEINSCHAFTEN
BILDEN**