

Regierungsratsbeschluss

vom 4. Oktober 2005

Nr. 2005/2030

Sozialhilfe: Änderung der Vollzugsverordnung zum Sozialhilfegesetz zwecks Übernahme der neuen Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe

1. Ausgangslage

Gemäss der geltenden Vollzugsverordnung zum Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe vom 23. Oktober 1995 bemisst sich die wirtschaftliche Hilfe – abgesehen von einigen Ausnahmen – nach den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) vom 18. September 1997. Auf April 2005 hat die SKOS eine vollständig überarbeitete Ausgabe dieser Richtlinien herausgegeben, wobei entscheidende konzeptionelle Änderungen darin Eingang gefunden haben. Ziel dabei war es, die Anreize zu verstärken, Integration zu fördern, Missbräuche zu bekämpfen und die Vereinheitlichung der Sozialhilfe voranzutreiben. Die Übernahme dieser revidierten Richtlinien für den Kanton Solothurn gilt es hiermit zu regeln.

Dabei kann von einem einfachen Grundmodell ausgegangen werden. Um sein Leben eigenverantwortlich zu bestimmen, braucht es drei Elemente: **das Können**, verstanden als Gesamtheit seiner Fähigkeiten und Fertigkeiten, **das Wollen** verstanden als Wille, seine Fähigkeiten und Fertigkeiten auch nutzbringend einzusetzen sowie **das Verfügen** über die entsprechenden Möglichkeiten und Mittel, seine Fähigkeiten und Fertigkeiten auch umsetzen zu können. Menschen in sozialen Notlagen verfügen primär nicht über die Möglichkeiten und Mittel, aber sie verfügen vielfach über das Können und das Wollen.

Dieses Können und gleichzeitige Wollen ist dabei förderungswürdig (Bonussystem), während das Gegenstücke dazu, das Können, aber gleichzeitige Nichtwollen sanktionswürdig (Malussystem) ist.

2. Vernehmlassung

Bei der gegenwärtigen Zuständigkeitsordnung war es selbstverständlich, die grösseren Einwohnergemeinden, wichtige Beratungsstellen und Verbände ausführlich in das dem Beschluss vorangehende Vernehmlassungsverfahren einzubinden. In einem ersten Schritt erfolgte im Frühjahr 2005 ein Hearing in Olten, bei dem die revidierten Richtlinien einem breiten Kreis von Interessenvertretern vorgestellt wurde. Der Präsident der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe, Dr. Walter Schmid und der Geschäftsführer, Ulrich Tecklenburg, erläuterten den Teilnehmenden die mit der Revision verfolgten Ziele und beantworteten Fragen. Im Juni 2005 wurde ein etwas verkleinerter Kreis von Interessenvertretern zu einer eingehenden Diskussionsrunde eingeladen, wobei es galt, die Übernahme der revidierten SKOS-Richtlinien zu konkretisieren. Auf der Basis dort gesammelten Erkenntnisse arbeitete das Amt für soziale Sicherheit fünf Varianten für die Anpassung der Vollzugsverordnung aus. Diese wurden einer Fokus-Gruppe, bestehend aus den grössten Einwohnergemeinden, zur einlässlichen Stellungnahme unterbreitet. Aufgrund der von dieser Seite eingegangenen Rückmeldungen erfolgte daraufhin

die Eingrenzung auf einen Vorschlag, der hernach Mitte August 2005 dem Verband solothurnischer Einwohnergemeinden zur Vernehmlassung zugestellt wurde. Der Vorstand des VSEG stimmte diesem Vorschlag an seiner Sitzung vom 30. August 2005 ohne Gegenstimmen zu.

3. Grundsätzliches

Die Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens hat gezeigt, dass die SKOS-Richtlinien als Basis für die Ausgestaltung und Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe von den Einwohnergemeinden nicht angezweifelt werden und der ausdrückliche Wunsch besteht, dass auch die revidierten Richtlinien für den Kanton Solothurn verbindlich erklärt werden sollen. Trotz dieser grundsätzlichen Überzeugung konnte sich eine uneingeschränkte also integrale Übernahme der revidierten Richtlinien nicht durchsetzen. Die Abweichungen und Präzisierungen sind Thema der nachfolgenden Erwägungen.

4. Erwägungen

Die wesentlichsten Änderungen, welche die SKOS-Richtlinien erfahren haben, werden im Nachfolgenden einzeln erwogen.

4.1 Grundbedarf für den Lebensunterhalt

In den bisherigen Richtlinien ist der Grundbedarf für den Lebensunterhalt zweigeteilt. Der Grundbedarf I deckt den laufenden Haushaltsbedarf, wobei die Ansätze über dem absoluten Existenzminimum liegen. Der Grundbedarf II bezweckt die regional differenzierte Erhöhung des Grundbedarfs I auf ein Niveau, das eine Teilhabe am sozialen und gesellschaftlichen Leben erleichtert. Zusammen ergibt sich das soziale Existenzminimum. Beide Grössen sind in einer Äquivalenzskala nach Haushaltsgrössen abgestuft. Zusätzlich zu den beiden Komponenten gesellt sich der Zuschlag zum Grundbedarf I bei Haushalten mit drei Personen über 16 Jahren.

Die revidierten Richtlinien sehen lediglich noch einen Pauschalbetrag für den Lebensunterhalt vor. Grundbedarf II und der Zuschlag zum Grundbedarf I sind ersatzlos dahingefallen. Geblieben ist die nach Haushaltsgrössen ausgerichtete Äquivalenzskala, die sich über Jahre bewährt und bestätigt hat. Zusätzlich zu diesen Einschränkungen wurden die einzelnen Pauschalen pro Haushalt bezüglich der Frankenbeträge merklich herabgesetzt. Dies weil die SKOS sich hinsichtlich der Haushaltsausgaben nicht mehr am Konsumverhalten des untersten Einkommensquantils sondern an demjenigen des untersten Einkommensdezils, also der einkommensschwächsten zehn Prozent der schweizerischen Haushaltungen, orientiert hat.

Der Regierungsrat musste bei der damaligen Entscheidung, die bisherigen SKOS-Richtlinien für die Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe als verbindlich zu erklären, einem zwingenden Sparauftrag folgen und sah sich deswegen gezwungen, die Ansätze um 10% zu kürzen. Die revidierten Ansätze der SKOS-Richtlinien sind nun gegenüber den zur Zeit geltenden Ansätze nur noch geringfügig höher, was aus der nachfolgenden Vergleichsskala hervorgeht:

Haushaltsgrösse	Ansatz SKOS alt minus 10%	Ansatz SKOS neu
1 Person	928.—	960.—
2 Personen	1'418.—	1'469.—
3 Personen	1'723.—	1'786.—
4 Personen	1'984.—	2'054.—

5 Personen	2'244.—	2'323.—
6 Personen	2'499.—	2'592.—
7 Personen	2'764.—	2'861.—
Jede weitere Person	Plus 257.—	Plus 269.—

Aus der obigen Tabelle wird ersichtlich, dass die integrale Übernahme dieser revidierten Ansätze betreffend den Grundbedarf für den Lebensunterhalt praktisch kostenneutral erfolgen kann, berücksichtigt man dabei, dass der Grundbedarf II und der Zuschlag zum Grundbedarf I zusätzlich nicht mehr geleistet werden müssen. Für eine integrale Übernahme spricht zudem, dass die Umsetzung einer schweizweit gleichen Pauschale für den Lebensunterhalt nicht nur im Sinne des Gleichheitsgebotes ist, sondern auch, dass die Weiterverrechenbarkeit nach Zuständigkeitsgesetz zwischen den Kantonen erleichtert wird. Somit erscheint eine uneingeschränkte Anwendung der revidierten Richtlinien hinsichtlich dieses Punktes gerechtfertigt.

4.2 Die Integrationszulagen

Bereits beim Verfassen der bisherigen Richtlinien war sich die SKOS darüber im klaren, dass Sozialhilfe eine Doppelfunktion hat; sie ist Existenzsicherung und Integration zugleich. Zu verhindern, dass Personen oder Personengruppen von der Gesellschaft ausgeschlossen werden, wurde bis dato nicht mittels finanziellen Anreizen versucht. Die neuen Richtlinien zeigen hier eine akzentuiertere Ausrichtung und enthalten nun die Komponenten „Integrationszulage für Nicht-Erwerbstätige“ und „minimale Integrationszulage“.

4.2.1 Integrationszulage für Nicht-Erwerbstätige

Personen, welche das 16. Lebensjahr vollendet haben und sich besonders um ihre soziale und/oder berufliche Integration sowie um diejenige von Menschen in ihrer Umgebung bemühen, sollen eine Integrationszulage erhalten. Je nach erbrachter Leistung wird diese mit 100 bis 300 Franken pro Person und Monat honoriert. Innerhalb dieses verbindlichen Handlungsrahmens sollen die Sozialhilf-organe die Einzelheiten festlegen können. Alleinerziehende Personen, die wegen ihrer Betreuungsaufgabe weder einer Erwerbstätigkeit noch einer ausserfamiliären Integrationsaktivität nachgehen können, sollen eine Zulage von mindestens 200 Franken erhalten.

Grundsätzlich ist fraglich, ob die vorgegebene Bandbreite von 100 bis 300 Franken eingeschränkt werden soll. Dies nicht nur aus Gründen der Kostenentwicklung, sondern auch weil es für den zuständigen Sozialdienst schwierig sein könnte, die vielfältigen Tätigkeiten innerhalb dieser Vorgabe angemessen zu bewerten. Entsprechend sind auch die Vorteile eines Fixum erwogen worden. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass die Bandbreite im besagten Umfang geradezu notwendig sein wird, um die Vielfalt der honorierbaren Tätigkeiten adäquat einzuteilen.

Insbesondere muss es möglich sein, die Entwicklung einer Person hin zum primären Arbeitsmarkt mittels Anpassung der Integrationszulage zu fördern. Im übrigen wird das solothurnische Sozialhilfe-handbuch als Hilfsmittel für die zuständigen Sozialdienste in diesem Bereich mit Praxisbeispielen erweitert werden. In diesem Sinne empfiehlt sich hier eine integrale Übernahme der revidierten Richtlinien.

4.2.2 Minimale Integrationszulage

Personen über 16 Jahre, welche keinen Erwerb erzielen und trotz ausgewiesener Bereitschaft zum Erbringen von Eigenleistung nicht in der Lage oder im Stande sind, eine besondere Integrationsleistung zu erbringen, steht gemäss den neuen Richtlinien eine minimale Integrationszulage von 100 Franken im Monat zu.

Der Sinn dieses Instrumentes ist, unterstützte Personen, die ernsthafte Bemühungen erbringen, finanziell gegenüber passiven Hilfesuchenden, die sich nicht besonders um eine Verbesserung ihrer Situation bemühen, besser zu stellen.

Die finanziellen Auswirkungen dürften in diesem Bereich von geringer Tragweite sein. Ausserdem erscheint eine Besserstellung gerecht und angezeigt. Entsprechend ist diese Regelung der revidierten SKOS-Richtlinien integral zu übernehmen.

4.3 Der Einkommensfreibetrag

Erwerbseinkommen, das eine unterstützte Person auf dem ersten Arbeitsmarkt erzielt, wird unter den bisherigen Richtlinien vollumfänglich im Budget aufgerechnet. Zusätzlich erhält die unterstützte Person wohl eine Pauschale für allgemeine Erwerbsunkosten von 250 Franken bei einem 100% Pensum. Dieser Anreiz hat sich erfahrungsgemäss aber als zu gering erwiesen.

Die revidierten Richtlinien verfolgen das Ziel, die Aufnahme einer Erwerbsarbeit auf dem primären Arbeitsmarkt attraktiver zu machen. Entsprechend schaffen sie die Möglichkeit der Anrechnung eines Einkommensfreibetrages innerhalb der Bandbreite von 400 bis 700 Franken.

Der Kanton und/oder die Gemeinden legen diese Einkommensfreibeträge in Abhängigkeit von Beschäftigungsgrad und/oder von der Lohnhöhe fest.

Die gewählte Bandbreite ist vergleichsweise weit, was zwar dem Ermessen der zuständigen Behörde zuträglich ist und auch einem allfälligen Hilfsplan viel Gestaltungsspielraum lässt, aber auch Probleme eröffnet. Zum einen wird es schwierig sein, die einzelnen beruflichen Tätigkeiten zu bewerten. Zum anderen benötigt die korrekte Anwendung einer grosszügigen Bandbreite die Abstützung auf verlässliche Kriterien, um nicht in Konflikt mit dem Gleichheitsgebot zu kommen. Ausserdem könnte insbesondere die regelmässige Gewährung von hohen Einkommensfreibeträgen zu einer merklichen Kostenausweitung führen. Für eine schnelle und diskussionsfreie Anwendung des Einkommensfreibetrages spräche sogar die Festlegung eines Fixums, das lediglich von der Pensenhöhe abhängig gemacht wird. Diese Lösung würde sich jedoch gegen die den neuen Richtlinien zugrunde liegenden Überlegungen richten, dass durch Bandbreiten ein flexibles Anreizsystem zur Verfügung gestellt werden soll. Letztlich ist dieses flexible System auch verknüpft mit anderen Komponenten zur Erlangung oder Erhaltung der sozialen sowie beruflichen Integration. Die Hilfe zur Selbsthilfe, das Gegenleistungsprinzip, die Möglichkeit die konkreten Zielsetzungen in vertraglichen Vereinbarungen festzuhalten und Kulanz bei der Rückerstattungspflicht zu zeigen, untermauern diese neuen Anreize und lassen sich je nach Einzelfall mit unterschiedlicher Gewichtung kombinieren.

Im weiteren ist geplant, eine Ergänzung des solothurnischen Sozialhilfehandbuchs vorzunehmen, welche die Sozialdienste in ihrer Bewertung der beruflichen Tätigkeiten und Aufsetzen der konkreten Abmachungen gezielt unterstützen soll. Aus obigen Überlegungen erscheint es demnach sinnvoll, nicht ein Fixum zu nennen, sondern die Bandbreiten zu belassen, sie aber auf 400 bis 600 Franken zu beschränken.

Im übrigen empfehlen die SKOS-Richtlinien die Obergrenze der kumulierbaren Einkommensfreibeträge und Integrationszulagen zu bestimmen. Angegeben ist lediglich ein Minimum von 850 Franken pro Haushalt und Monat. Ein Vergleich mit anderen Kantonen (beispielsweise Kanton Zürich oder Luzern) hat ergeben, dass sich diese dafür entschieden haben, das Minimum als Maximum zu behandeln. Diese Handhabung erscheint nicht nur aus Gründen der Kostenentwicklung sondern auch hinsichtlich dem Interesse, die Schwelle der Ablösung von der Sozialhilfe für die grosse Gruppe der 2- und 3-Personenhaushalte nicht künstlich hoch halten zu wollen, sinnvoll. Damit jedoch die Gewährung eines vollen Einkommensfreibetrages und einer vollen Integrationszulage möglich ist, erweist sich die Festsetzung des Betrages auf 900 Franken als gerechtfertigt.

4.4 Soziallohnprojekt und Gemeindearbeitsplätze

Seit 1997 sind im Kanton Solothurn für vermittelbare sowie ausgesteuerte Personen Soziallohnprojekte an verschiedenen Standorten bereit gestellt worden. Die angebotenen Arbeitsplätze orientieren sich

bezüglich ihres Anforderungsprofils bewusst an demjenigen einer Stelle aus dem ersten Arbeitsmarkt. Die Eintrittsschwelle ist dennoch nicht ganz so hoch und die Projektteilnahme ist bei Bedarf auch verbunden mit engerer Begleitung und der Möglichkeit, das Einhalten einer Tagesstruktur und das Erbringen von Leistung über einen längeren Zeitraum zu erlernen.

Dennoch liegt der gegenwärtige Motivationszuschlag mit 400 bis 800 Franken im Vergleich mit demjenigen, was die SKOS als Einkommensfreibeträge für eine Arbeit im primären Arbeitsmarkt vorsieht, recht hoch. Hier ist eine Anpassung notwendig, insbesondere weil die Teilnahme an einem Soziallohnprojekt trotz aller Annäherung nicht in allen Punkten als Erwerb auf dem primären Arbeitsmarkt gelten kann und es nicht sinnvoll erscheint, diejenigen Personen, die ohne solche Strukturen eine Erwerbsarbeit finden, mit Teilnehmenden am Projekt gleichzustellen. Auf der anderen Seite würde es der Sache nicht gerecht werden, lediglich die Ansätze für die Integrationszulagen anzuwenden. Das Soziallohnprojekt ist nicht nur Integration, sondern eben hinsichtlich eines bedeutenden Teils vergleichbar mit normaler Erwerbsarbeit. In diesem Sinne erscheint es angemessen, eine erhöhte Integrationszulage fixiert auf 400 Franken für ein volles Pensum festzulegen, womit dann auch das Minimum eines Einkommensfreibetrages erreicht wäre.

Anders zu behandeln sind demgegenüber die Gemeindearbeitsplätze. Hier liegt die Eintrittsschwelle bedeutend tiefer. Der Einsatz im Rahmen eines Gemeindearbeitsplatzes ist ohne Mühe als Integrationsleistung zu qualifizieren, weswegen es angemessen erscheint, hier die entsprechenden Ansätze der revidierten SKOS-Richtlinien leicht modifiziert (150 bis 300 Franken) anzuwenden.

4.5 Malus-System

Als Gegenstück zum genannten Bonus-System enthalten die revidierten Richtlinien zudem weiterhin auch ein Malus-System. Dabei ist nicht nur die Senkung der Einkommensfreibeträge und Integrationsleistungen bei Nachlassen der Anstrengungen gemeint, sondern auch die nach wie vor bestehende Konsequenz, das Nichteinhalten von Auflagen, Weisungen und Abmachungen mit einer empfindlichen Kürzung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt zu sanktionieren. Es kann also nur von Nutzen sein, diesen ausgeweiteten Handlungsspielraum zu erhalten, um damit besonderen Falllagen gerecht werden zu können, auch wenn es eine Zunahme an Komplexität bedeutet.

4.6 Ausnahme betreffend Auto

Der Kanton Solothurn hat bis dato hinsichtlich des Haltens, Besitzens und Benutzens eines Autos eine vergleichsweise strenge Regelung auf Verordnungsebene gehabt. Wer ungerechtfertigt als Sozialhilfe empfangende Person ein Auto benutzte oder hielt, musste mit einer monatlichen Verminderung der Unterstützung von regelmässig 300 bis 600 Franken rechnen. Welcher Weg hier künftig beschritten werden soll, ist sehr umstritten.

Die Haltung der SKOS bezüglich dieser Thematik ist hingegen klar. Sie erachtet die unterstützte Person als prinzipiell frei in ihrer Entscheidung, ob sie einen Teil der Unterstützungsleistung für die Benutzung eines privaten Motorfahrzeugs ausgeben möchte oder nicht. Im Rahmen der Erwerbskosten und Auslagen für nicht lohnmässig honorierte Leistungen (Kapitel C.1.2) geht sie sogar einen Schritt weiter und postuliert, dass die Kosten für die Motorfahrzeugbenutzung zu erstatten seien, wenn das Fahrziel zur Ausübung der Erwerbstätigkeit beziehungsweise Erbringen der Integrationsleistung nicht auf zumutbare Weise mit den öffentlichen Verkehrsmitteln erreicht werden kann. Ein Abweichen von der gegenwärtigen Regelung und eine integrale Übernahme der neuen Richtlinien in diesem Fall hätte demnach nicht nur die Freigabe der Autobenutzung zur Folge, sondern wäre zudem damit verbunden, allfällige Kosten übernehmen zu müssen. Selbstverständlich bestünde auch bei einer integralen Übernahme der Richtlinien die Regelung, Autos mit relevantem Wert als Vermögen anzurechnen und so allenfalls einen Verkauf zu erzwingen. Daraus wird aber auch ersichtlich, dass mit Aufgabe der bisherigen Regelung die Frage der Notwendigkeit eines Autos im Einzelfall für den

Sozialdienst nicht obsolet geworden ist. Zumindest der häufige Fall, dass eine hilfesuchende Person ein Auto zum Eigentum hat, wird nach wie vor zu beurteilen sein. Daneben stellt sich die Frage, ob die Signalwirkung, die mit der Aufgabe dieser Regelung verbunden ist, der Öffentlichkeit genehm wäre. Letzthin erfolgte Umfragen lassen in der Bevölkerung eine eher strenge Haltung gegenüber unterstützten Personen in diesem Punkt erkennen.

Grundsätzlich ist auch zu bedenken, dass die konkrete Umsetzung der Norm, würde sie beibehalten werden, nach wie vor in den Händen der einzelnen Sozialhilfebehörden läge. Es wäre einer ihrer Aufgaben, sich selbst ein Urteil im Einzelfall darüber zu machen, ob ein Auto verzichtbar ist und die Benutzung der öffentlichen Verkehrsmittel zumutbar erscheint. Somit bestünde gerade auch für ländliche Gemeinden genügend Handlungsspielraum für eine angemessene Anwendung dieser Einschränkung.

4.7 Wohnungsmieten

Die gesetzliche Einschränkung auf Verordnungsstufe bedeutet gegenwärtig, dass die ortsüblichen Kosten für eine Wohnung als Höchstwert zu verstehen sind und die Wohnung an die Familiengrösse angepasst sein muss. Konkret kann damit eine unterstützte Person dazu verpflichtet werden, sich die günstigste Wohngelegenheit beziehungsweise eine kleinere oder grössere Wohnung zu suchen. Eine integrale Übernahme würde diese Beschränkung aufheben und es gälte fortan grundsätzlich nur, ob der Mietzins als ortsüblich bezeichnet werden kann oder nicht. Um die Diskussionen im Einzelfall etwas einzudämmen und insbesondere wegen den bedeutenden Unterschieden im Preis empfehlen die revidierten SKOS-Richtlinien regional oder kommunal ausgerichtete Obergrenzen für die verschiedenen Haushalte festzulegen. Die Erfahrungen in den letzten Jahren haben gezeigt, dass die Wohnungsgrösse äusserst selten der Stein des Anstosses für die Auflage zur Suche einer anderen Wohnung ist. Sondern es sind fast ausschliesslich die Wohnkosten Grund dafür. Dahingehend ist die Aufhebung unproblematisch. Vorausgesetzt, es gibt für Sozialhilfeempfänger einen gut zugänglichen Wohnungsmarkt, dann ist allenfalls damit zu rechnen, dass unterstützte Personen den gegebenen Freiraum nutzen und damit höhere Wohnungskosten anfallen werden. Dieser Entwicklung kann jedoch entgegengewirkt werden, wenn sich die einzelnen Behörden darum bemühen, klare Obergrenzen zu bezeichnen. In diesem Sinne erscheint eine integrale Übernahme der revidierten Richtlinien als vertretbar.

4.8 Verwandtenunterstützung

Wer **in günstigen Verhältnissen** lebt, ist nach Artikel 328 ZGB verpflichtet, Verwandte in auf- und absteigender Linie zu unterstützen, die ohne diesen Beistand in Not geraten würden.

Der Kanton Solothurn hat bis anhin die Regeln der SKOS über die Verwandtenunterstützung nicht übernommen. Diese basierten auf einer Einzelfallabklärung und gehen zur Bestimmung der "günstigen Verhältnisse" von "milderen" Ansätzen aus als der Kanton Solothurn.

Der Kanton Solothurn baute die Verwandtenunterstützung auf ein einfaches System mit prozentualen Ansätzen bezüglich Einkommen und Vermögen auf. Aufgrund dieser pauschalierten Betrachtungsweise war es auch strenger als von der SKOS vorgegeben.

Das angewandte Verfahren hat wegen seiner Einfachheit zwar Vorteile, wird aber der Natur des Verwandtenunterstützungsanspruches an sich nicht gerecht. Zudem ist verfahrensrechtlich von Bedeutung, dass die Leistungen aus Verwandtenunterstützung nicht hoheitlich mittels Verfügung eingefordert werden können sondern in jedem Fall nur auf dem zivilrechtlichen Klageweg. Es sind somit die Gerichte, welche letztlich in **Anwendung von Bundesrecht** die Praxis der Verwandtenunterstützungspflicht bestimmen.

Gerichte: Den vorhandenen Gerichtsurteilen, auch solothurnischen, ist zu entnehmen, dass bei der Beurteilung der Leistungsfähigkeit einer Person die konkreten Umstände im Einzelfall ausschlaggebend sind. Entsprechend wurden zur Ermittlung Bedarfsrechnungen erstellt, ein allfälliger Vermögensverzehr

berücksichtigt und ebenso der individuellen Leistungsfähigkeit von Ehegatten Rechnung getragen. Das gegenwärtige System kann mit seinen Pauschalen diesem Anspruch nicht gerecht werden, insbesondere auch weil es kaum Möglichkeiten enthält, um in den vielen Grenzfällen eine konsensfähige Lösung zu finden. Die solothurnischen Gerichte zeigen wenig Bereitschaft mehr, die bisherige Praxis zu schützen; dies im Einklang mit anderen Kantonen, wie beispielsweise auch der Nachbarkanton Aargau, die ihre ehemals strengere Linie zu Gunsten der SKOS-Richtlinien verlassen haben.

Namentlich wird der Begriff der "günstigen Verhältnisse" als bundesrechtlicher Begriff verstanden, der nicht durch kantonale Regelungen eingeschränkt oder ausgeweitet werden könne. In der Praxis erfahren damit die SKOS-Richtlinien einen Quasi-Standard, ob sie nun explizit oder nicht von einer Verwaltungsstelle angewendet werden. Eine von den SKOS-Richtlinien abweichende Handhabung der VUST ist damit vor Gericht kaum noch durchsetzbar. Damit erscheint es angezeigt, für die Verwandtenunterstützung die Richtlinien der SKOS integral zu übernehmen.

So wird auch der Auffassung des Verbandes solothurnischer Einwohnergemeinden entsprochen, welcher dieser Lösung ohne Gegenstimmen zustimmte.

Verfahren: Das in den SKOS verankerte Berechnungssystem mutet zwar, wegen der Notwendigkeit ein Budget zu erstellen, aufwändiger an. Eine flächendeckende Überprüfung dürfte aber bei optimaler Umsetzung bewältigbar sein. Weiterhin wird die mutmassliche Verwandtenunterstützungspflicht angezeigt, dies schon nur deshalb, weil die finanziellen Verhältnisse vorfrageweise durch Einsicht in das Steuersystem INES abgeklärt werden. Trotz Konfliktpotential haben Schreiben generalpräventive Wirkung, weil dadurch ganz im Sinne von Art. 328 ZGB die soziale Notlage und damit die Sozialhilfeleistung verhindert werden kann. Bis anhin kam es jährlich zu rund 150 VUST-Eröffnungen, gemessen an 4'500 Anzeigen somit in 3,3 % der Fälle. Die Anwendung der SKOS-Richtlinien wird die Zahl der Eröffnungen auf einen Drittel oder rund 50 Verfahren vermindern.

Finanzielle Auswirkungen: Trotz dieser kleineren Zahl an Verfahren, werden sich aber die Erträge nicht proportional vermindern, weil ja die Verwandtenunterstützungspflicht von Angehörigen in "günstigen Verhältnissen", also in erster Linie von Personen mit höheren Einkommen und natürlich solchen mit grösserem Vermögen gefordert wird. Dies zeigt sich gerade aus den Zahlen der beiden Vorjahre. Die Erträge haben innerhalb eines Jahres kumuliert um rund 200'000 Franken zugenommen, obwohl lediglich acht Verfahren mehr eröffnet und weniger Dossiers überprüft wurden. In einigen Fällen zeigt sich anhand von Berechnungsbeispielen sogar eine Erhöhung der einforderbaren Gelder und ausserdem ermöglicht das SKOS-System, grundsätzlich auf der Zahlung von Bargeld zu beharren.

Bei einem Systemwechsel werden mehrheitlich Eltern mit eher kleinerem Vermögen sowie eher weniger Einkommen nicht mehr in die VUST einbezogen. Mit diesen konnte aber auch jetzt schon meist nur kleine Ratenzahlungen vereinbart oder eine Einigung in Form einer Grundpfandverschreibung gefunden werden.

Ausgehend von jährlichen Sozialhilfeleistungen von mehr als 54 Mio Franken betrugen die jährlichen Gelderträge aus VUST zwischen 250'000 bis 350'000 Franken. Dazu kommen Grundpfandverschreibungen im Umfang von jährlich 350'000 bis 450'000 Franken.

Die zu den Bankhypotheken nachrangigen Grundpfandverschreibungen haben allerdings erfahrungsgemäss eher hypothetischen Charakter, da deren Realisierung Jahre später kaum den vollen Pfandertrag ergeben. Rechnet man Barertrag und Grundpfandverschreibungen trotzdem zusammen, beträgt der Gesamtertrag aus Verwandtenunterstützung rund 1,5 % der jährlichen Sozialhilfeaufwendungen.

Eine Umstellung auf die Richtlinien der SKOS hat nach Schätzungen zur Folge, dass sich die Erträge wohl um etwa einen Drittel reduzieren werden. Da die Sozialhilfe ein kommunales Leistungsfeld ist, haben die Einwohnergemeinden diesen allfälligen Minderertrag zu tragen. Die Auswirkungen auf den Kanton ergeben sich bloss mittelbar im Umfang von 35 % des Minderertrages über die GASS-Abrechnung.

Personelles: Bis anhin wurden insgesamt 130 Stellenprozente eingesetzt. Aufgrund des Rückganges an routinemässigen Überprüfungen kann im Hinblick auf die Einführung der Neuregelung per 1. Ja-

nuar 2006 mit einer Stellenreduktion von 30 Stellenprozenten gerechnet werden. Die notwendigen Vorkehren sind bereits eingeleitet.

4.9 Rückerstattung

Die zur Zeit angewandte Praxis bezüglich der Rückerstattung bezogener Sozialhilfe dürfte sich ebenfalls als vergleichsweise streng bezeichnen lassen. Mitunter lässt sich hier auch immer wieder der Vorwurf vernehmen, die geltenden Richtlinien seien nicht mehr zeitgemäss. Tatsächlich ist die Akzeptanz innerhalb der betroffenen Bevölkerung deutlich gesunken, insbesondere in den Fällen, bei denen Rückerstattungsforderungen geltend gemacht werden, unmittelbar nachdem sich die ökonomische Situation des Einzelnen durch eigene Anstrengung endlich verbessert hat oder in denen ein Erbanfall in geringer Höhe zu verzeichnen ist. Im übrigen gilt es zu bedenken, dass die Erträge aus den Rückerstattungsbemühungen verglichen mit dem Aufwand zwar nicht unbedeutend, aber doch eher als bescheiden zu bezeichnen sind.

Die revidierten SKOS-Richtlinien bieten im Bereich der Rückerstattung nun ein System von Empfehlungen an, welches ermöglichen würde, eine zeitgerecht Praxis zu formulieren. Beispielsweise wäre es künftig möglich, auf die Geltendmachung von Rückerstattung aus späterem Erwerbseinkommen zu verzichten beziehungsweise die Pflicht für Sozialhilfebezüge im Rahmen der Soziallohnprojekten oder in Fällen, in denen Integrationszulagen oder Einkommensfreibeträge gewährt wurden, aufzuheben. Gleichzeitig böte dieser Wechsel die Gelegenheit, sich mit angemessenem Aufwand auf die erfolgversprechenden Fälle zu konzentrieren. Somit empfiehlt sich auch bei der Rückerstattung eine integrale Übernahme der revidierten Richtlinien.

5. Kostenfrage

Die Frage, ob die Einführung der revidierten SKOS-Richtlinien zu einer Steigerung der Sozialhilfeausgaben führen wird, lässt sich nicht abschliessend beantworten. Die Kosten in der Sozialhilfe werden vor allem durch zwei Faktoren bestimmt: Die Zahl der Hilfebedürftigen und die Bezugsdauer. Die Höhe der Leistungen spielt dabei regelmässig eine untergeordnete Rolle. Das lässt sich beispielsweise an der Kostenentwicklung vom vergangenen Jahr zeigen. Im Rechnungsjahr 2004 verzeichneten die solothurnischen Gemeinden 4'145 aktive Sozialhilfefälle. Die Aufwendungen dafür betrugen total 53,4 Mio Franken. Dies entspricht gegenüber dem Vorjahr einer Fallzunahme von 18 % und einer Kostenzunahme von 31 %, ohne dass an den bisherigen Bemessungsgrundlagen nach SKOS Änderungen vorgenommen worden wären.

Darin enthalten sind 724 Fälle, welche stationär betreut werden. Die Aufwendungen in diesem Bereich von 23,64 Mio Franken fallen bei der sich hier stellenden Kostenfrage zum vornherein ausser Betracht, weil die geltenden Tagessätze in den Institutionen von den SKOS-Richtlinien unabhängig sind. Im wesentlichen ebenso unbeeinflussbar zeigen sich die Auslagen für Wohnungsmieten von unterstützten Personen von gegenwärtig ca. 15,8 Mio Franken. Zwar ist eine begrenzte Eingriffsmöglichkeit darin gegeben, dass nicht jede Miethöhe von Seiten der Behörden akzeptiert werden muss, dennoch ist offensichtlich, dass hauptsächlich der Wohnungsmarkt die Preise bestimmt. Der durch die Übernahme der revidierten Richtlinien effektiv betroffene Kostenanteil an den gesamten Sozialhilfeauslagen ist also zum vornherein deutlich beschränkt.

Wird nun die Struktur derjenigen Haushaltungen betrachtet, die nach SKOS-Richtlinien Leistungen beziehen, so ergeben sich weitere kostenverursachende Faktoren, die durch eine Anpassung der Bemessungsgrundlage keine Beeinflussung erleben. Gerade die Altersstruktur und der häufig schlechte Gesundheitszustand der bezugsberechtigten Personen limitieren die Möglichkeiten, den Anteil an Erwerbseinnahmen zu steigern und die Unterstützungskosten zu senken. Die mangelnde Beeinflussbar-

keit dieser Strukturen durch die Bemessungsgrundlagen bedeutet jedoch nicht, dass diese nicht auf die vorhandenen Gruppierungen abgestimmt werden können und hier liegt die zu beantwortende Kostenfrage. Die Revision trägt der Tatsache besser Rechnung, dass es Sozialhilfeempfänger mit und ohne Erwerbsfähigkeit gibt. Für die Gruppe ohne Erwerbsfähigkeit werden die Auslagen grösstenteils gleichbleiben, weil die mit der Revision vorgenommene Senkung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt mit der Gewährung einer minimalen Integrationszulage kompensiert wird. Für die Gruppe von Personen mit Erwerbsfähigkeit gilt es zu unterscheiden: Die Auslagen für Personen, die sich um keine Situationsverbesserung bemühen, sind bei konsequenter Anwendung der Richtlinien leicht senkbar. Bei Haushaltungen, in denen Einkommen generiert beziehungsweise Integrationsleistungen erbracht wird, kann es wegen Herabsetzung der Eintrittsschwelle wohl vereinzelt zu Ablösungen kommen, das Gewähren von Einkommensfreibeträgen und Integrationszulagen dürfte sich jedoch kostensteigern auswirken. Hier ist aber zu beachten, dass das Maximum der kumulierten Freibeträge und Zulagen mit 900 Franken pro Monat und Haushalt auf tiefem Niveau beschränkt ist und es darf davon ausgegangen werden, dass das Schaffen eines Anreizsystems eine raschere Integration in den Arbeitsmarkt und eine nachhaltigere Ablösung von der Sozialhilfe fördern wird. Zwar lassen sich die Auswirkungen eines ungünstigen Konjunkturverlaufs auf die Sozialhilfe durch Verstärken der Integrationsanreize nicht verhindern, die soziale Isolation der Betroffenen mit ihren teuren Folgekosten wird jedoch verringert und bei einem wirtschaftlichen Aufschwung ist zu vermuten, dass mehr ausgesteuerte Personen schneller eine Anstellung mit ausreichendem Einkommen finden werden.

6. Beschluss

Siehe nächste Seite.

Änderung der Vollzugsverordnung zum Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe

RRB 2005/2030 vom 4. Oktober 2005

Der Regierungsrat des Kantons Solothurn

gestützt auf § 69 des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG) vom 2. Juli 1989¹)

beschliesst:

I.

Die Vollzugsverordnung zum Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe vom 23. Oktober 1995²) wird wie folgt geändert:

§ 4. Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe

§ 30 SHG

Die Absätze 1 und 2 lauten neu wie folgt:

¹ Für die Sozialhilfeorgane des Kantons Solothurn sind die von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe erlassenen Richtlinien (SKOS-Richtlinien) vom April 2005 als Richtsätze zur Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe grundsätzlich verbindlich.

² Davon ausgenommen sind:

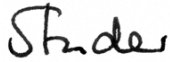
- a) Gemeindearbeitsplätze: Für die Gemeindearbeitsplätze gelangen die Integrationszulagen von 100 bis 300 Franken zur Anwendung.
- b) Beschäftigungsplätze im Rahmen des Projektes solo^{pro}: Für die Beschäftigungsplätze beträgt der maximale Ansatz der Integrationszulage 400 Franken.
- c) Einkommensfreibetrag: Für den Einkommensfreibetrag gilt eine eingeschränkte Bandbreite für ein volles Pensum von 400 bis 600 Franken pro Monat.
- d) Kumulation: Die Obergrenze der kumulierten Einkommensfreibeträge und Integrationszulagen beträgt 900 Franken pro Haushalt und Monat.
- e) Eigentum, Besitz und Benutzung eines Autos: Wer ein Auto nicht aus gesundheitlichen oder beruflichen Gründen zu Eigentum hat, besitzt oder benutzt, dem werden die Sozialhilfeleistungen um den Wert der Aufwendungen (Vermögenswert und Betriebskosten) gekürzt. Wird ein Auto von verwandten oder bekannten Personen zur Verfügung gestellt, wird der Wert dieser Naturalleistung als Einnahme berechnet. Um den anrechenbaren Wert zu berechnen, gelten in beiden Fällen allgemein anerkannte Taxsysteme.

¹) BGS 835.221.

²) GS 93, 808 (BGS 835.222).

II.

Diese Änderung tritt am 1. Januar 2006 in Kraft. Vorbehalten bleibt das Einspruchsrecht des Kantonsrates.



Yolanda Studer

Staatsschreiber – Stellvertreterin

Verteiler RRB

ASO (7); Sozialhilfe und Asyl (3), Ablage (1), Rechtsdienst (3)

Regierungsrat

Fraktionspräsidien (4)

Parlamentsdienste

Staatskanzlei SAN (Einleitung Einspruchsverfahren)

Präsidien der solothurnischen Einwohnergemeinden (126)

Präsidien der solothurnischen Sozialhilfekommissionen (126)

Verband Solothurner Einwohnergemeinden, Postfach 123, 4528 Zuchwil

Amtsblatt

GS

BGS

Veto Nr. 88 Ablauf der Einspruchsfrist: 29. Dezember 2005.

Verteiler Verordnung (Neudruck)

ASO (35); Sozialhilfe und Asyl (30), Rechtsdienst (5)

Oberämter (4)

Präsidien der solothurnischen Einwohnergemeinden (126)

Präsidien der solothurnischen Sozialhilfekommissionen (126)

Verband Solothurner Einwohnergemeinden, Postfach 123, 4528 Zuchwil

Sozialdienste gemäss separater Liste (50)

Versand durch: ASO, Sozialhilfe und Asyl