

Regierungsratsbeschluss

vom 31. Oktober 2005

Nr. 2005/2217

KR.Nr. SGB 118/2005 **PB 24**

**Legislaturplan 2005–2009 und Vollzugskontrolle zum Regierungsprogramm 2001–2005;
Stellungnahme des Regierungsrates zum Antrag der Fraktion SP/Grüne vom 28. September 2005
(Ddl09)**

1. Antragstext

Die Fraktion SP/Grüne beantragt folgenden Planungsbeschluss:

Unter dem politischen Schwerpunkt 4 «Soziale Sicherheit bedarfsgerecht gewährleisten» soll als weiteres Wirkungsziel aufgenommen werden:

Wirkungsziel: soziale Prävention

Priorität: 2

Massnahmen:

- Anreizsysteme schaffen zur sozialen Verselbständigung
- Massnahmen zur Unterstützung wirtschaftlich schwacher Eltern und Elternteile
- Schaffung rechtlicher Grundlagen für kommunale Massnahmen und Einrichtungen zu bedarfsgerechter Bereitstellung von Einrichtungen der familienexternen Kinderbetreuung
- Koordinations- und Anlaufstellen im Bereich Kinds- und Familienschutz ausbauen und qualifizieren (und damit auch professionelle Unterstützung für Vormundschaftsbehörden koordiniert anbieten)
- Leitbild Jugend aktualisieren

Standard: 2006–2007

2. Begründung (Antragstext)

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkung

Im Zusammenhang mit der Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung ergeben sich noch gewisse Abgrenzungsprobleme zwischen Verfassung, Gesetzgebung einerseits und Leitbild, Legislaturprogramm mit seinen Wirkungszielen andererseits, da diese Instrumente des politischen Handelns in Wechselwirkung zueinander stehen.

Zum einen enthalten sowohl Verfassung wie auch die Gesetzgebung in ihren Ziel- und Zwecknormen Leitsätze und Wirkungsziele, die in Leitbildern, Legislaturplan und Planungsbeschlüssen auf Stufe Legislaturplan grundsätzlich nicht wiederholt zu werden brauchen. Nach Art. 5 Absatz 1 der Bundes-

verfassung ist das Recht die Grundlage und Schranke staatlichen Handelns, damit gehen im Rahmen einer hierarchischen Betrachtungsweise Verfassungsbestimmungen und Gesetzesnormen den Wirkungszielen des Legislaturplanes grundsätzlich vor. Wirkungsziele des Legislaturplanes konkretisieren die Zielnormen von Verfassung und Gesetz.

Zum anderen können aber mit der Legislaturplanung, beziehungsweise der integrierten Aufgaben- und Finanzplanung auch Verfassungs- und Gesetzesänderungen initiiert werden.

Ein weiteres Abgrenzungsproblem ergibt sich aus der Bedeutung von Legislaturplan und integriertem Aufgaben- und Finanzplan. Sinnvollerweise sind die beiden Planungsinstrumente grundsätzlich hierarchisch zu verstehen. Der Legislaturplan enthält die Grundsätze und setzt Schwerpunkte, während der Aufgaben- und Finanzplan die Grundsätze konkretisiert und die Massnahmen mit ihren finanziellen Folgen verknüpft.

Da es sich bei Legislaturplan und integriertem Aufgaben- und Finanzplan um neue Instrumente handelt, ist daher zuzugestehen, dass die Umsetzung – nicht zuletzt auch aus Gründen des Zeitdruckes – formal und verfahrensmässig noch nicht in allen Teilen geglückt ist.

3.2 Sozialgesetz und Sozialplanung nach Legislaturplan

Wir haben sowohl das Sozialgesetz als auch die Sozialplanung als Folge der Normen des Sozialgesetzes in die Legislaturplanung 2005–2009 aufgenommen.

Das Sozialgesetz selbst – wenn auch von der Zielsetzung her hauptsächlich auf eine Zusammenfassung des Staus quo konzipiert – bildet als Totalrevision die parlamentarische Möglichkeit, die Sozialpolitik massgeblich zu bestimmen. Einmal mehr sei aber bei Totalrevisionen auf den Grundsatz hingewiesen, "das Fuder nicht zu überladen", um letztlich ans Ziel zu kommen.

Nach § 20 des vorgeschlagenen Sozialgesetzes legt der Regierungsrat in Zusammenarbeit mit den Organen der Einwohnergemeinden die Grundsätze seiner Sozialpolitik nach Artikel 73 der Kantonsverfassung in einer Sozialplanung oder entsprechend den sozialen Leistungsfeldern in Teilplänen fest und passt sie periodisch den veränderten Verhältnissen an.

Die Sozialplanung enthält insbesondere Angaben über:

- *Ist- und Sollzustand;*
- *Ziele und Prioritäten;*
- *Bedarfszahlen und regionale Bedürfnisse;*
- *Grundangebot und Basisqualität;*
- *notwendige Trägerschaften;*
- *weitere notwendige rechtliche, wirtschaftliche und organisatorische Massnahmen.*
- *Der Kantonsrat beschliesst die Sozialplanung.*

Der Regierungsrat und die Organe der Einwohnergemeinden setzen die Sozialplanung in Sozialprogrammen um. Der Regierungsrat berichtet dem Kantonsrat periodisch in einem Sozialbericht, ob die Ziele, Resultate und Wirkungen erreicht worden sind und wo die Sozialplanung anzupassen ist. Der Kantonsrat genehmigt den Bericht.

Damit ist Gewähr geboten, dass die Sozialplanung nicht nach dem Zufallsprinzip oder politischer "Grosswetterlage" einzelne Elemente der sozialen Aufgaben herausgreift, sondern integral abhandelt, wobei selbstverständlich eine vernünftige Priorisierung vorzunehmen sein wird. Dieser Planungsbeschluss wird dem Kantonsrat zur Genehmigung unterbreitet.

Einzelne Teile dieser Sozialplanung – insbesondere *regierungsrätliche* Sozialprogramme – sollen deshalb, wenn der politische Wille vorhanden ist und eine Mehrheit findet, im integrierten Aufgaben- und Finanzplan aufgenommen werden.

3.3 Sozialbericht

Wir haben zudem einen Sozialbericht in Auftrag gegeben, welcher Ende November 2005 vorliegen wird. Ein periodischer Sozialbericht soll im Sinne der wirkungsorientierten Verwaltungsführung

- bestehende Aktivitäten erfassen, würdigen und deren Resultate und Wirkungen messen
- die Veränderungen gegenüber Vorjahren dokumentieren
- Entscheidungsgrundlagen für das sozialpolitische Angebot und die sozialen Leistungen bieten.

Entgegen anderen staatlichen Leistungsfeldern ist die systematische Datenerfassung und –kommentierung im Sozialbereich noch unterentwickelt. Dieser erste Sozialbericht 2005 wird systembedingt die drei Vorgaben noch nicht erfüllen. Vielmehr ist dieser erste kantonale Sozialbericht ein Statusbericht über die soziale Lage im Kanton Solothurn. Er erscheint als Nachschlagewerk über die vielfältigen Lebens- und Problemlagen in unserer Gesellschaft. Aber er bietet – dank seiner Fülle – bereits die Basis, in Folgejahren die Veränderungen zu messen und die politische Steuerung der staatlichen Leistungen zu ermöglichen.

Die Erkenntnisse dieses Sozialberichtes sollen daher zuerst ausgewertet werden.

3.4 Soziale Prävention

Ebenso wie die Gesundheitsförderung und –prävention hat die Forderung nach verstärkter Sozialprävention zwar Legislaturplancharakter.

Allein diese Forderung lässt sich mit dem vom Regierungsrat vorgesehenen Wirkungsziel und den entsprechenden Massnahmen in Ziffer 4.1 des Legislaturplanes erfüllen (soziale Aufgaben ... wirkungsvoll erfüllen; namentlich mit einem Sozialgesetz und der Sozialplanung).

Die vorgeschlagenen Massnahmen sind daher einerseits im Rahmen der Sozialgesetzgebung zu klären. Es macht wenig Sinn, über die Legislaturplanung Massnahmen einzubringen, welche im bereits zur parlamentarischen Beratung vorliegenden Sozialgesetz enthalten sind. Gleichermassen problematisch erscheint es, über den Legislaturplan Massnahmen quasi "vorwirkend" verbindlich beschliessen zu lassen, welche zum Beispiel in der vorgestellten Sozialgesetzgebung bloss als "Kann-Formulierungen" vorgeschlagen sind.

Um sich ein Bild zum Stand der Sache zu machen, sei zur Prävention auf das Sozialgesetz verwiesen:

§ 58. Generelle Prävention

Der Kanton bekämpft die Ursachen einer sozialen Gefährdung oder Notlage bei den einzelnen sozialen Verhältnissen, indem er

- a) Massnahmen in der Spezialgesetzgebung trifft;*
- b) soziale Problemlagen thematisiert, darüber informiert und kommuniziert, sowie Kampagnen in den jeweiligen Lebenswelten durchführt;*
- c) Fachstellen errichtet oder unterstützt.*

§ 59. Spezielle Prävention

Kanton und Einwohnergemeinden befähigen die Menschen unabhängig ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit oder ihres sozialen Status zu einem selbstbestimmten und eigenverantwortlichen Handeln.

² Kanton und Einwohnergemeinden fördern in den ihnen nach dem Gesetz zugewiesenen Leistungsfeldern die Prävention mit geeigneten Massnahmen, indem sie

- a) die individuellen Kompetenzen im sozialen Verhalten durch Erstberatung, durch Vermittlung von Dienstleistungen sowie durch Massnahmen der Ausbildung und durch Angebote des Trainings stärken;
- b) Menschen durch Beratung, Unterstützung zur Selbsthilfe und Begleitung befähigen, sich einer sozialen Gefährdung zu entziehen oder aus einer sozialen Notlage zu befreien.

Von der Konzeption bezieht sich der Präventionsbegriff auf die sogenannte "Primärprävention". Andere Massnahmen, insbesondere die in diesem Antrag geforderten, werden nach dem sogenannten "Ampelmodell" als Unterstützungs-, Interventions- oder Sanktionsmassnahmen geführt.

3.4.1 Anreizsysteme zur sozialen Verselbständigung

Da als Begründung der Massnahmen auf den Antragstext verwiesen wird, ist es teilweise schwierig zu ergründen, was mit einzelnen Massnahmen gemeint ist. Für wen sollen Anreizsysteme geschaffen werden zur sozialen Verselbständigung? Anreize werden nicht nur mit Unterstützungsleistungen oder Boni geschaffen, sondern auch mit allfälligen Sanktionen und Mali. Verschiedene Elemente sind im Sozialgesetz vorgesehen.

3.4.2 Unterstützung wirtschaftlich schwacher Eltern und Elternteile

Soweit es um die Unterstützung wirtschaftlich schwacher Eltern und Elternteile geht, reicht die Palette von Kinderabzügen bei den Steuern, über die Alimenterbevorschussung zur Prämienverbilligung bis hin zum sogenannten "Tessiner Modell". Formal sind solche Massnahmen aber nicht unter der Prävention, sondern unter den Unterstützungs- und Interventionsleistungen der öffentlichen Hand zu führen. Was daher die Ausführungen zu Massnahmen zur Unterstützung wirtschaftlich schwacher Familien betrifft, sei auf die Stellungnahme zum Antrag der CVP "Wirkungsziel: Unterstützung wirtschaftlich schwacher Familien" (RRB Nr. 2005/2218 vom 31. Oktober 2005) verwiesen.

3.4.3 Familienergänzenden Kinderbetreuung

Die Schaffung rechtlicher Grundlagen zur Bereitstellung der familienergänzenden Kinderbetreuung ist im Sozialgesetz vorgesehen:

§ 97. Förderung familienergänzender Betreuungsangebote

Die Gemeinden fördern familienergänzende Betreuungsangebote, indem sie insbesondere Hilfe leisten:

- a) für familien- und schulergänzende Betreuungsangebote, wie Tagesschulen, Mittagstische, Aufgabenhilfe;
- b) für familienergänzende Betreuungsangebote wie Spielgruppen, Kinderhorte und Kindertagesstätten.

Ob der Konkretisierungsgrad genügt, wird die politisch-parlamentarische Diskussion zeigen.

3.4.4 Anlaufstelle für den Kinderschutz – Anlaufstelle für den Familienschutz

Eine Anlaufstelle für den Kinderschutz – wenn vorerst auch nur auf drei Jahre befristet – ist geschaffen und über eine Leistungsvereinbarung ausgelagert. Auch diese Forderung soll im Sozialgesetz normiert werden:

§ 99. Kinderschutz

¹ Die Vormundschaftsbehörden treffen nach dem Zivilgesetzbuch¹) die geeigneten Massnahmen zum Schutze des Kindes.

² Die Einwohnergemeinden organisieren ein ausreichendes Angebot von zusätzlichen Massnahmen zum Schutz der Kinder, insbesondere durch spezialisierte Beratungsstellen. Der Kanton sorgt für die Koordination der Angebote.

¹) SR 210.

Die Anlaufstelle für Familienfragen ist im Aufbau und wird aus den Mitteln des Globalbudgets des Amtes für soziale Sicherheit finanziert.

3.4.5 Leitbild Jugend

Auch das Leitbild Jugend, das gleich andern Vorschlägen (Konzept Integration, Konzept Pflege, etc.) ist im Rahmen der Sozialplanung zu erneuern. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass das Leistungsfeld Jugend kommunal zugeordnet ist, der Kanton aber eine Anlaufstelle führt, über eine nunmehr neue Leistungsvereinbarung einen neuen externen Partner hat, welcher zusammen mit der neu zu konstituierenden Fachkommission Jugend die Arbeiten an Leitbild und Konzept fortführt. Welches die Leitziele sind, soll auch das Sozialgesetz vorgeben:

§ 102. Ziel und Zweck

Kanton und Einwohnergemeinden unterstützen die besonderen Anliegen jüngerer Menschen und sorgen dafür, dass die Angebote zielgerichtet koordiniert und die Zusammenarbeit gefördert werden.

§ 103. Einwohnergemeinden

¹ *Die Einwohnergemeinden bestimmen eine Ansprechstelle für Jugendfragen*

² *Sie fördern die Jugendarbeit, Jugendkultur und Partizipation indem sie insbesondere:*

- a) *Beiträge leisten;*
- b) *Raum und Infrastruktur zur Verfügung stellen;*
- c) *Beteiligungsmodelle für Kinder und Jugendliche schaffen.*

§ 104. Kanton

Der Kanton führt eine Anlauf- und Koordinationsstelle für Jugendfragen und kann

- a) *Gemeinden, öffentliche und private Institutionen beraten;*
- b) *Institutionen und Aktivitäten von Kindern und Jugendlichen unterstützen;*
- c) *Projekte der Jugendarbeit fachlich begleiten;*
- d) *Projekte der Jugendkultur unterstützen;*
- e) *die Partizipation von Kindern und Jugendlichen fördern.*

3.5 Schlussfolgerung

Die Aufnahme des Antrages in den Legislaturplan wird abgelehnt. Soweit sich die Massnahmen auf das kommende Sozialgesetz abstützen lassen, sollen sie hingegen in die integrierte Aufgaben- und Finanzplanung aufgenommen werden.

4. Antrag des Regierungsrates

Ablehnung.



Dr. Konrad Schwaller

Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Spezialkommission

Verteiler

Amt für soziale Sicherheit

Aktuarin Spezialkommission (scs)

Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat