

Regierungsratsbeschluss

vom 1. Mai 2007

Nr. 2007/706

KR.Nr. I 049/2007 (DDI)

Interpellation Fraktion FDP: Steigende Kostenentwicklung in der Öffentlichen Sozialhilfe (14.03.2007); Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Aufgrund RRB Nr. 140 vom 29. Januar 2007 betragen die im Lastenausgleich für das Jahr 2006 abzurechnenden Sozialhilfeleistungen netto 72,7 Mio. Franken (Vorjahr 64,4 Mio. Franken. Der Kanton veranschlagte im Herbst 2005 die Sozialhilfekosten noch mit 270 Franken je Einwohner für das Jahr 2006; effektiv mussten nun 300 Franken je Kopf den Gemeinden als «SOLL» angerechnet werden. Für das Fiskaljahr 2007 hat das Departement den Gemeinden empfohlen, 315 Franken je Einwohner in das Budget einzusetzen!

Die Interpellanten sind sehr besorgt über die seit Jahren stetig steigenden Aufwendungen der sozialen Wohlfahrt, insbesondere im Bereich Sozialhilfe. So betrug beispielsweise in der Stadt Solothurn das Netto-Wachstum allein im Jahre 2006 29% (Veränderung gegenüber 2005). Im eher ländlichen Bärschwil stiegen die Nettokosten ebenfalls um 30% auf 372'000 Franken an. Obschon die Volkswirtschaft im Kanton prosperiert (gute Beschäftigung und Auslastung in den Bereichen Maschinen, Elektrotechnik, Mechanik, Medizinaltechnik und Nahrungsmittel), nehmen die Kosten für das Fürsorgewesen seit Jahren stetig zu.

Im Jahr 2005 wurden in unserem Kanton die neue SKOS-Richtlinie (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe) übernommen und per 1.1.2006 in Kraft gesetzt. Damit wurden auch die Instrumentarien von Integrationszulagen und Einkommensfreibeträgen geschaffen, mit welchen versucht werden soll, Personen mittels finanziellen Anreizen in die Gesellschaft zu reintegrieren.

Fragen:

1. Welche Gründe sind dem Regierungsrat bekannt, weshalb die Sozialhilfekosten in den letzten zehn Jahren von 7,5 Mio. Franken auf 72,7 Mio. gestiegen sind?
2. Können Aussagen bezüglich der Gründe für die Inanspruchnahme der öffentlichen Sozialhilfe gemacht werden (als Beispiel Aufteilung der Kosten nach Gründen wie: Sucht, Erwerbsunfähigkeit, vormundschaftliche Massnahmen, Pflegeheimkosten, Massnahmenvollzug, etc.)? Aus dem 500-seitigen Sozialbericht 2005 kann dies nicht genau eruiert werden.
3. Lässt sich die Wirksamkeit (Ablösung von der Sozialhilfe) der im Jahr 2006 neu angewandten SKOS-Richtlinien prüfen und messen? Wenn ja, wie haben sich die Integrationszulagen und Einkommensfreibeträge auf Sozialhilfekosten ausgewirkt? Könnten sie eventuell sogar zusätzlich kostentreibend gewirkt haben?
4. Wie sieht der Regierungsrat die Entwicklung in den kommenden Jahren? Steigen die Fallzahlen und die Sozialhilfeausgaben weiter ungebremst an? Mit welchen Massnahmen könnte diese Entwicklung positiv beeinflusst werden?

5. Hat die seinerzeit abgeschaffte Kostenbeteiligung der Einwohnergemeinden an den Sozialhilfeleistungen («Selbstbehalt») zu einer Änderung der Vollzugspraxis bzw. zu einer messbaren Umverteilung der Sozialhilfekosten von den Städten hin zu den Gemeinden geführt?
6. Ist seitens vom zuständigen Amt für soziale Sicherheit eine Lockerung des in der Vollzugsverordnung zum Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (BGS 835.222) im § 4 Abs 2 lit e geregelten restriktiven Passus betreffend Eigentum, Besitz und Benutzung von Autos im Gange?
7. Ist aufgrund der unterschiedlichen Abrechnungsperioden eine Vergleichsmöglichkeit bezüglich Kostenentwicklung sowohl zwischen den einzelnen Gemeinden als auch den vergangenen Rechnungsjahren gegeben?

2. Begründung (Vorstosstext)

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkung

Einmal mehr ist festzuhalten, dass das Leistungsfeld Sozialhilfe von den Einwohnergemeinden erbracht wird. Im Quervergleich mit andern Kantonen ist das Wachstum im Kanton Solothurn unterdurchschnittlich. Selbst die sogenannte Sozialhilfequote ist unter dem schweizerischen Durchschnitt und dies selbst unter Berücksichtigung, dass sich die Sozialhilfeleistungen der Kantone gar nicht 1:1 vergleichen lassen. Entscheidend ist, welche Leistungen überhaupt der Sozialhilfe zugeordnet werden. Im Gegensatz zu den meisten anderen Kantonen werden im Kanton Solothurn nämlich aufgrund der Aufgabenreform Kanton-Einwohnergemeinden zu den "eentlichen" individuellen Sozialhilfeleistungen auch weitere Leistungen über die Sozialhilfe abgewickelt, nämlich

- Kosten für den Massnahmenvollzug nach Jugend- und Erwachsenenstrafrecht
- Pflegekostenbeiträge an Menschen in Pflegeheimen
- Kosten für Therapieleistungen bei vormundschaftlichen Massnahmen (Verhaltensschwierigkeiten, Sucht)

3.2 Zu Frage 1:

Die Feststellung, die Sozialhilfekosten seien in den letzten 10 Jahren von 7,5 Mio Franken auf 72,7 Mio Franken ist nicht zutreffend. Offenbar wurde übersehen, dass sich in dieser Zeit die Finanzierung der Sozialhilfe verändert hat. Im Jahr 1997 hatten die fallführenden Gemeinden 30 % (6,4 Mio Franken) Selbstbehalt direkt zu tragen. An den Restkosten beteiligte sich der Kanton mittels Staatsbeitrag mit 9,9 Mio Franken und die Gemeinden im Lastenausgleich mit 7,5 Mio Franken. Die Nettoaufwendungen gemäss Lastenausgleich betragen im Jahr 1997 somit insgesamt 23,8 Mio Franken. Dies im Gegensatz zu 74,8 Mio Franken im Jahr 2006. Somit sind die Sozialhilfekosten in den letzten 10 Jahren zwar auch erheblich gestiegen, aber nicht um das rund Zehnfache sondern um das Dreifache. Die Gründe liegen – wenn auch unterdurchschnittlich im gesamtschweizerischen Trend.

Im Vordergrund stehen hauptsächlich vier Faktoren:

- die Entwicklung der konjunkturellen Lage und der Wirtschaft und damit in Zusammenhang die Beschäftigungslage, insbesondere die Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit, verbunden mit der Perspektivenlosigkeit, keine Lehrstelle zu finden

- die Entwicklung der Sozialversicherungen, namentlich die Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung und der Invalidenversicherung
- die wirtschaftliche Sicherung von einkommensschwachen Familien
- kantonspezifisch die Entwicklung der Anzahl an strafrechtlichen Massnahmen und die Kostenentwicklung in Alters- und Pflegeheimen

3.3 Zu Frage 2:

Aus dem kantonalen Sozialbericht 2005 lassen sich allgemeine Angaben aus Vorjahren entnehmen; konkretere Zahlen als hochgerechnete Schätzungen ergeben sich aus der soeben veröffentlichten Bundessozialhilfestatistik 2005 auf der Basis einer Stichprobenerhebung aus 44 solothurnischen Gemeinden. Aufgrund eigener Erhebungen lassen sich folgende Angaben machen:

Die Anzahl Dossier betrug 2005 = 5089 / 2006 = 5413. Auf der Basis eines Personenindex von 1,7 handelt es sich dabei um rund 2005 = 8650 / 2006 = 9200 Personen oder gegenüber dem Vorjahr um eine Steigerung von 6,5 % (im folgenden beziehen sich die Klammerausdrücke auf den Vergleich zum Vorjahr). Gemessen an der Gesamtbevölkerung von 250'000 Personen sind rund 3,5 % auf Sozialhilfeleistungen angewiesen.

Die Nettodossierkosten pro Jahr betragen 13'165 / 13'818 Franken (+ 5 %)

Die Bruttoausgaben betragen im Jahr 2006 113,7 Mio Franken. Davon sind Erträge aus zurückbezahlten oder verrechneten Bevorschussungen der Einwohnergemeinden für Alimente, Renten und Versicherungsleistungen, Gesundheitskosten, Rückerstattungen, Verwandtenunterstützungen von ca. 38,9 Mio Franken in Abzug zu bringen. Daraus resultieren die im Lastenausgleich ausgewiesenen Nettoaufwendungen von 74,8 Mio Franken.

Die Bruttokosten von 113,7 Mio Franken (+7,5 %) teilen sich auf *in einem ersten Schritt* auf

- 1/3 oder 37,9 Mio Franken für vormundschaftliche und freiwillige Fremdplatzierungen, Entzüge und Therapien, Alters- und Pflegeheimaufenthalte, Massnahmevollzugskosten für Jugendliche und Erwachsene
- 2/3 oder 75,8 Mio Franken brutto auf die individuelle Sozialhilfe

Die Massnahmenkosten von brutto 37,9 Mio Franken (+ 13 %) teilen sich *in einem zweiten Schritt* auf in:

- 38 % oder 14,4 Mio Franken als Nettoleistungen an Strafmassnahmevollzugskosten
- 20 % oder 7,5 Mio Franken als Nettoleistungen an Pflegekostenbeiträge
- 42 % oder 16 Mio Franken als Bruttoleistungen an vormundschaftliche Massnahmen oder freiwillige Fremdplatzierungen

Die individuellen Sozialhilfeleistungen von brutto 75,8 Mio Franken (+ 5 %) teilen sich *in einem zweiten Schritt* auf in

- 50 % oder 37,6 Mio Franken (+ 4,7 %) an den Grundbedarf/Lebensunterhalt
- 30 % oder 22,6 Mio Franken (+ 11 %) an die Wohnkosten
- 8,5 % oder 7 Mio Franken (+ 0 %) an die Gesundheitskosten
- 11,5 % oder 8,6 Mio Franken (- 2,2 %) an situationsbedingte Leistungen

Die Aufwendungen für asylsuchende Personen sind nicht enthalten, werden aber vollumfänglich aus Bundesmitteln bestritten.

3.4 Zu Frage 3:

Die Wirksamkeit der revidierten SKOS-Richtlinien (in Kraft seit 2006) lässt sich im jetzigen Zeitpunkt noch nicht schlüssig beurteilen. In einem amtsinternen Vergleich konnte aber keine Steigerung in Bezug auf Integrationszulagen und Einkommensfreibeträge festgestellt werden. Diese Zulagen werden durch den Wegfall der bisherigen Zuschläge für den Grundbedarf I + II kompensiert. Der Kanton Solothurn unterzieht sich derzeit als Pilotkanton einem sogenannten Peer-Review der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe in Bezug auf die Erfahrungen mit dem neuen Anreizsystem. Erste Ergebnisse sind auf Oktober 2007 zu erwarten.

3.5 Zu Frage 4:

Eine Prognose über die Entwicklung für die kommenden Jahre kann nicht abgegeben werden. Zu viele Faktoren beeinflussen die Sozialhilfe. Gleich wie die Gründe für die Steigerung der Sozialhilfekosten liegt auch hier das Hauptaugenmerk auf der wirtschaftlichen Entwicklung, der damit verbundenen Beschäftigungslage, nicht zuletzt der Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit. Basiert man auf dieser Betrachtungsweise, müssten sich die Sozialhilfeausgaben für die kommenden Jahre stabilisieren

oder gar rückläufig sein. Einzelne Gemeindeabrechnungen aus dem Jahre 2006 (individuelle Sozialhilfeleistungen) senden positive Signale.

Positiv wirken sich alle Programme aus, welche vor allem Menschen ohne Lehrstelle und Arbeit neue Perspektiven verschaffen:

- Lehrstellenprogramme, Soziallohnprojekte etc. anbieten

Aber auch das konsequente Einfordern des Gegenleistungsprinzips und Verfahrensabläufe in der Sozialhilfe haben positive Auswirkungen:

- Hilfspläne erarbeiten
- Sozialhilfe verstärkt befristen, verbunden mit einer regelmässigen Überprüfung der Leistungen
- Anreizsysteme und zwar sowohl als Bonus als auch als Malus ausgestalten
- Missbrauch bekämpfen (es rechtfertigt sich in Einzelfällen, die Abklärungen zu verstärken ("Sozialdetektive"))

Um diesen Ansprüchen gerecht zu werden, braucht es die vom neuen Sozialgesetz geforderte verstärkte Professionalisierung und Regionalisierung in der Sozialhilfe und den kontinuierlichen Ausbau der eingeführten besonderen Case Managementstellen für Menschen mit einer Vielzahl persönlicher und sozialer Probleme. Das neue Sozialgesetz sieht auch besondere Massnahmen und Bussen bei Missbrauch vor.

Auch aus dem neuen Sozialgesetz wird sich eine formelle Entschärfung der finanziellen Problematik ergeben, indem nämlich die Massnahmenvollzugskosten im Umfang von rund 14 - 15 Mio Franken und die Pflegekosten im Umfang von rund 7,5 Mio Franken nicht mehr Bestandteil der Sozialhilfe sind. Dadurch wird die Sozialhilfe rein rechnerisch um rund 25 - 30 % entlastet. Selbstredend wird in der Folge die Diskussion über diese "verschobenen" Kosten bei der Entwicklung der Straf- und Massnahmenvollzugskosten des Amtes für öffentliche Sicherheit, der Jugendanwaltschaft und bei den Ergänzungsleistungen zu führen sein.

3.6 Zu Frage 5:

Das Amt für soziale Sicherheit führt im Rahmen seines Controllingkonzeptes auch seit Jahren eine Kontrolle in der Sozialhilfe direkt bei den Einwohnergemeinden durch. Kontrollelemente sind auch Sozialhilfemeldungen und die Auszahlungen der Einwohnergemeinden im Rahmen des Lastenausgleichs. Angerechnet werden nur Leistungen nach Vorgabe der SKOS-Richtlinien; allfällig darüber hinausgehende Leistungen werden nicht in den Lastenausgleich aufgenommen. Aufgrund der Kontrolldaten dürfte die Abschaffung des Selbstbehaltes die Höhe der Sozialhilfeleistungen nicht beeinflusst haben. Vielmehr ergab eine zum damalig gleichen Zeitpunkt verstärkte negative konjunkturelle Lage, verbunden mit wirtschaftlichen Schwächezeichen, aber auch eine Reduktion der Arbeitslosenversicherungsleistungen (höhere Arbeitslosenquote, Verkürzung der Rahmenfristen der Arbeitslosenversicherung) eine verstärkte überdurchschnittliche Fall- und Kostensteigerung in der Sozialhilfe. Mit dem Wegfall des Selbstbehaltes hat natürlich eine Verlagerung von Kosten aus den Städten zu den "Landgemeinden" stattgefunden. Gerade diese solidarische "Pro-Kopf-Leistung" hat gerade bei der Diskussion um das neue Sozialgesetz wieder seine Bestätigung erhalten. Und selbst Kleingemeinden, sind sie plötzlich mit der Platzierung eines Menschen mit einer Suchterkrankung in einer therapeutischen Institution konfrontiert, zeigen sich erfreut darüber, dass der Selbstbehalt dahingefallen ist. Zahlen über die Auswirkungen auf einzelne Einwohnergemeinden liegen dem Kanton für dieses kommunale Leistungsfeld nicht vor.

3.7 Zu Frage 6:

Zuständig für den Vollzug von § 4 Abs. 2 lit e der Vollzugsverordnung zum Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe vom 23. Oktober 1995 (BGS 835.222) über Eigentum, Besitz und Benutzung eines Autos sind die örtlichen Sozialhilfeorgane. Das Amt für soziale Sicherheit beurteilt Beschwerden darüber erstinstanzlich; zweitinstanzlich urteilt das Verwaltungsgericht. Anhand der Geschäftskontrolle

steht fest, dass die Sozialhilfeorgane entsprechende Verfügungen erlassen und die Lenkungs Vorgabe der Verordnung nutzen. Im Gegenteil, es ist sowohl bei den Einwohnergemeinden wie auch bei den Beschwerdeinstanzen keine Lockerung, sondern vielmehr eine konsequente Umsetzung auszu-machen.

3.8 Zu Frage 7:

Anhand der Abrechnung des Lastenausgleichs lässt sich die Kostenentwicklung zwischen den einzelnen Gemeinden ableiten. Dieser enthält Angaben über die Lasten der Sozialhilfe „Ist“ (Bevorschussung durch Leistungen) und „Soll“. Die aus Kapazitätsgründen unterschiedlichen Abrechnungsperioden zwischen den Städten und den anderen Einwohnergemeinden zeigen das Bild allerdings um 1 Quartal verschoben dar. Aber grundsätzlich kann für jede Einwohnergemeinde die Kostenentwicklung aufgezeigt werden. Diese Rechnung kann im übrigen auch jede Einwohnergemeinde aufgrund ihrer Autonomie selbst vornehmen.



Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber

Verteiler

Departement des Innern
ASO (4); Sozialhilfe und Asyl (3), Ablage
Aktuarin SOGEKO
Aktuar FIKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat