IIIIII KANTON solothurn

Regierungsratsbeschluss

vom 15. Januar 2008

Nr. 2008/46
KR.Nr. I 197/2007 (DDI)

Interpellation Fraktion FdP: Lohnarbeit statt Sozialhilfe – Massnahmen gegen die Sozialhilfefalle (12.12.2007);
Stellungnahme des Regierungsrates

---

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat hat in seiner Antwort vom 1. Mai 2007 auf die Interpellation der Fraktion FdP zur steigenden Kostenentwicklung in der Öffentlichen Sozialhilfe ausgeführt, dass sich der Kanton Solothurn in Bezug auf die Erfahrungen mit dem neuen Anreizsystem mit Einkommensfreibeträgen und Integrationszulagen einer Begutachtung (neudeutsch: «Peer-Review») durch die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) unterziehe; erste Ergebnisse seien auf Oktober 2007 zu erwarten. Mittlerweile liegt die Studie «Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz», die im Auftrag der SKOS verfasst wurde, vor und zeigt auf, dass leider auch in unserem Kanton die sogenannte «Sozialhilfefalle» (NZZ, 16. August 2007) ihre Wirkung entfaltet. Beim Eintritt in die Sozialhilfe kommt es zu Schwelleneffekten, die zur Folge haben, dass ein Haushalt, der Sozialhilfeleistungen bezieht, über ein höheres frei verfügbares Einkommen verfügt, als ein solcher, dessen Einkommen knapp oberhalb der Berechtigungsgrenze für Sozialhilfe liegt. Damit wird einerseits das Prinzip der «horizontalen Gerechtigkeit» verletzt, das besagt, dass Haushalte mit ähnlichen Bruttolöhnen ähnlich frei verfügbare Einkommen haben sollten. Andererseits besteht für Menschen, die im Niedriglohnsektor arbeiten und deren Einkommen knapp über der Anspruchsgrenze liegt, ein Anreiz, in die Sozialhilfe einzutreten.

1. Wie beurteilt der Regierungsrat die erwähnte Studie der SKOS, besonders in ihren Aussagen zum Kanton Solothurn?
2. Teilt der Regierungsrat die Meinung, dass die erwähnten Schwelleneffekte beim Eintritt in die Sozialhilfe so rasch als möglich beseitigt werden sollten? Wenn ja, welche Massnahmen gedenkt der Regierungsrat zu ergreifen? Wenn nein, warum nicht?
3. Könnte der gewünschte Effekt (Beseitigung der Schwelleneffekte) durch eine Herabsetzung des Grundbedarfs erreicht werden? Wenn nein, warum nicht? Gibt es nach Ansicht des Regierungsrat noch andere Möglichkeiten um den gewünschten Effekt zu erreichen? Welche?
4. Welche Auswirkung hat die Steuertarifgestaltung auf die sogenannten Schwelleneffekte?
5. Drängen sich auf Grund der Ergebnisse der Studie weitere Massnahmen auf, die im Sozialhilfesystem des Kantons Solothurn ergriffen werden müssen? Wenn ja, welche?

2. Begründung (Vorstosstext)

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Nach § 2 Absatz 1 Buchstabe e des Sozialgesetzes vom 31. Januar 2007 (SG, BGS 831.1) handelt es sich bei der Sozial- und Nothilfe um ein kommunales Leistungsfeld. Nach § 147 SG richten die Einwohnergemeinden die Sozialhilfe an Personen aus, die sich in einer sozialen Notlage befinden; sie sind zur wirksamen Hilfeleistung verpflichtet.

Sozialhilfe bezweckt die Existenzsicherung, fördert die wirtschaftliche und persönliche Selbständigkeit und unterstützt die berufliche und gesellschaftliche Integration.

Nach § 152 SG richtet sich die Bemessung der Sozialhilfeleistungen grundsätzlich nach den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien). Daran wird festgehalten. Zwar können wir Ausnahmen von der generellen Anwendbarkeit der SKOS-Richtlinien festlegen; auch hier beabsichtigen wir nicht, von der bewährten Praxis, insbesondere im Rahmen der finanziellen Leistungen, abzuweichen. Selbstverständlich soll uns unsere Haltung nicht davon abhalten, notwendige Anpassungen punktuell vorzunehmen.

3.2 zu Frage 1

Die vorliegende Studie der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) "Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz" vom 17. August 2007, eine Aktualisierung und Erweiterung der Studie "Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz", geht der Frage nach, ob es sich für Sozialhilfe beziehende lohnt, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Dabei handelt es sich allerdings nur um ein Teilproblem der Sozialhilfe, da die Studie nur auf die Personengruppe der "working poor" bezieht und nicht auf die Hauptgruppen sozialhilfebeziehender Personen. Zwei Problemkreise sind in dieser Frage jedoch von besonderer Bedeutung:

Durch einen Vergleich des frei verfügbaren Einkommens von Haushalten, die noch knapp von der Sozialhilfe unterstützt werden mit gleichartigen Haushalten, die ein wenig mehr verdienen und dadurch keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben, wird in der Studie u.a. aufgezeigt, dass Haushalte die von der Sozialhilfe unterstützt werden, in bestimmten Konstellationen besser gestellt sind als Haushalte, die ohne Sozialhilfeunterstützung nur vom Lohn ihrer Erwerbsarbeit leben (Problem der horizontalen Gerechtigkeit).

Als unbefriedigend und Anreiz vermindernd erweisen sich auch die sog. Schwelleneffekte, d.h. die systembedingten Ungerechtigkeiten vor allem bei der Ablösung von der Sozialhilfe in die Erwerbsarbeit. Beide Problemkreise sind insgesamt für den Kanton Solothurn von Bedeutung, trotz der Tatsache, dass die Studie sich auf nur Datenmaterial des Kantonshauptortes bezieht.

Mit Einführung der revidierten SKOS-Richtlinien im Kanton Solothurn wurden die finanziellen Anreize zur Erwerbsaufnahme, Beibehaltung oder Ausweitung einer Erwerbstätigkeit für Sozialhilfebezüger und -bezügerinnen verstärkt. So wurde unter anderem bei entlöhnter Erwerbstätigkeit durch eine unterstützte Person ein Einkommensfreibetrag zwischen Fr. 400.00 und Fr. 600.00 eingeführt. Sozialhilfebezüger und -bezügerinnen, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen und sich um Wiedereingliederung

bemühen, verfügen dadurch über ein höheres frei verfügbares Einkommen, da ihnen ein Teil des verdienten Geldes belassen wird. Dadurch beginnt sich Arbeit für die unterstützte Person zu lohnen.

Diese an sich positiven Auswirkungen können allerdings die sogenannten Schwelleneffekte negativ verstärken. Mit einem anzustrebenden höheren Einkommen wird man zwar - wie beabsichtigt - von der Sozialhilfe abgelöst, verliert dadurch aber den Vorteil des gewährten Freibetrages. Zudem bewirken die nun selbständig zu übernehmenden Ausgaben (u.a. auch die Steuerpflicht), dass das frei verfügbare Einkommen empfindlich absinkt.

Auch hier weist die Studie jedoch richtigerweise darauf hin, dass die Problematik des Schwelleneffekts nicht auf den Bereich der Sozialhilfe fokussiert werden kann. Vielmehr handelt es sich um ein generelles Problem, das sich aus der Kombination der Besteuerung niedriger Einkommen und plötzlichem Entzug verschiedenster Sozialleistungen (Sozialhilfe, Verbilligung der Krankenkassenprämien, Alimentenbevorschussung usw.) systembedingt ergibt.

3.3 zu Frage 2

Die revidierten SKOS-Richtlinien gelten im Kanton Solothurn schon seit dem 1. Januar 2006. Ein wichtiger neuer Baustein dieser Richtlinien ist das in Kapitel C.I festgehaltene Anreizsystem. Es gibt keinen Zweifel daran, dass sich die hier verfolgte Zielsetzung lohnt und beibehalten wird. Wie bereits ausgeführt, sind es aber gerade auch die geldwerten Anreize, die Schwelleneffekte auslösen. Auch wir teilen die Auffassung, dass diese Effekte möglichst zu beseitigen sind. Allerdings kann dies nicht über eine Einschränkung der Anwendbarkeit der SKOS-Richtlinien oder gar die Senkung des Grundbedarfs erreicht werden.

Nach der Studie und dem gegenwärtigen Wissensstand wird davon ausgegangen, dass vor allem mit einer Steuerbefreiung des Existenzminimums der bestehende Schwelleneffekt deutlich gemildert werden kann. Die Steuergesetzrevision im Kanton Solothurn, welche das Volk am 21. Oktober 2007 angenommen hat, hat diese Einsicht mit der weiteren Entlastung tiefer Einkommen teilweise aufgenommen; die Auswirkungen werden mit Interesse zu verfolgen sein.

Aufgrund der Studie könnte sich ein Revisionsbedarf auch bei der Alimentenbevorschussung ergeben. Auch hier ergibt sich durch einen zu abrupten Wegfall des Anspruchs ein Schwelleneffekt, der bspw. durch Einführung eines degressiv ausgestalteten Auslaufens des Leistungsbezugs vermieden werden könnte. Da auch diese Korrektur zu Mehrkosten für die Einwohnergemeinden führen würde (auch die Alimentenbevorschussung ist eine kommunale Aufgabe), wurde auf eine abgestufte Anpassung im Sozialgesetz verzichtet (vgl. Botschaft und Entwurf des Regierungsrates zu einem Sozialgesetz an den Kantonsrat von Solothurn vom 12. Juli 2005, RRB Nr. 2005/1617; Ziffer 4.12.5, Seite 32).

Das Problem der horizontalen Gerechtigkeit zwischen bestimmten unterstützten und nicht unterstützten Haushalten ergibt sich aus der unterschiedlichen Handhabung des Anreizes beim Ein- und Austritt in die Sozialhilfe. Gegenwärtig gilt im Kanton Solothurn die Praxis, dass die "Eintrittsschwelle" bewusst ohne Anrechnung von "Anreizbeiträgen" gerechnet wird. Die unterstützte Person soll sich während des Bezuges um Integrationsfortschritte bemühen und so nach und nach einen immer höheren frei verfügbaren Betrag erhalten. Damit soll die Person nachweisen, dass sie sich aktiv bemüht, aus der sogenannten Sozialhilfefalle herauszukommen; ganz abgesehen von der Tatsache, dass vielfach aus einer Falle nur herausfindet, wer von Dritten oder vom Fallensteller selbst aus der Falle befreit wird.

Bestehende Simulationsmodelle zeigen nun aber, dass die horizontale Gerechtigkeit besser erreicht werden kann, wenn die Anreizbeiträge bereits bei der Eintrittsschwelle miteinbezogen würden. Das

bedeutet zwar eine gewisse Ausweitung des Sozialhilfeanspruchs, weil dadurch schlechter gestellte Haushalte, die gegenwärtig die Eintrittsschwelle nicht erreichen, neu einen Unterstützungsanspruch erhalten würden. Eine solche Änderung würde die Sozialhilfekosten jedoch nicht wesentlich steigern; dies, weil der betroffene Personenkreis ohnehin klein ist.

Gegenwärtig prüft das Amt für soziale Sicherheit in Zusammenarbeit mit der SKOS, ob und in welchem Ausmass der Einbezug des Einkommensfreibeitrags bei der Berechnung der Eintrittsschwelle die bestehende Problematik vermindern würde. Die Erteilung eines Auftrages für die Ausarbeitung einer Studie ist für Februar/März 2008 geplant.

Bei der Berechnung der "Austrittsschwelle" werden die Anreizbeiträge jedoch miteinbezogen, dies hat zur Folge, dass Haushalte innerhalb der Sozialhilfe durch die Auszahlung von Integrationszulagen und Einkommensfreibeträgen besser gestellt sein können als vergleichbare Haushalte gerade knapp über der Anspruchsgrenze. Unter rein finanziellem Gesichtspunkt kann sich daraus in Einzelfällen der unerwünschte Effekt ergeben, in der Sozialhilfe zu verbleiben. Dieser sich aus den SKOS-Richtlinien systembedingte Schwelleneffekt kann nicht vollständig beseitigt werden.

3.4 zu Frage 3

Im Rahmen der Revision der SKOS-Richtlinien wurde schweizerisch in Expertengruppen und in der SKOS (die sich hauptsächlich aus Fachleuten der Kantone und Einwohnergemeinden zusammensetzt) selbst sehr eingehend und vertieft über die Festsetzung des Grundbedarfs diskutiert. Insbesondere wurde auch eine Studie in Auftrag gegeben, welche die Richtlinien der SKOS einer eingehenden Prüfung unterzog (Prof. Dr. Michael Gerfin, Universität Bern, Evaluation der Richtlinien der SKOS). Die gegenwärtige Höhe des Grundbedarfs ist angemessen und entspricht einem breit getragenen Konsens.

Eine Senkung des Grundbedarfs vermeidet zudem die angesprochenen möglichen Schwellenwerte nicht und führt die angesprochenen Personenkreise auch nicht früher in die Erwerbsarbeit zurück. Vielmehr verschieben sich die Schwellenwerte einfach auf tiefere Einkommen. Eine Senkung des Grundbedarfs kommt schlicht einem unerwünschten Sozialabbau gleich.

Aus der Studie erweist sich als weitere Massnahme, die zu einer Verbesserung der horizontalen Gerechtigkeit führen könnte, die Einführung von höheren Familienzulagen oder Ergänzungsleistungen an einkommensschwächere Familien. Gemäss Planungsbeschluss (PB23) des Kantonsrates (RRB Nr. 2005/2218 vom 31. Oktober 2005; in Verbindung mit KRB Nr. SGB 118/2005 vom 14. Dezember 2005 zum Legislaturplan 2005 - 2009 und Vollzugskontrolle zum Regierungsprogramm 2001 - 2005) wird eine entsprechende Vorlage vorbereitet.

Auf weitere Alternativen wurde bereits unter der Ziffer 3.3 eingegangen.

3.5 zu Frage 4

Siehe Antwort zu Ziffer 3.3. Über die Auswirkungen lassen sich noch keine konkreten Aussagen machen. Soweit theoretische Aussagen erwartet werden, sei auf die zitierte Studie verwiesen.

3.6 zu Frage 5

Die Antwort ergibt sich aus den vorangehenden Ausführungen.

Zusätzlich ist das Prinzip der aktivierenden Sozialhilfe (Fördern und Fordern) durchzusetzen. Dies setzt voraus, dass Massnahmen, wie die Unterstützung bei der Stellensuche, Integrationsbestrebun-

gen, Zielvereinbarungen, aber auch Sanktionen wie Leistungskürzungen und Einstellung von Leistungen bei Nichtbefolgen von Auflagen und Weisungen, noch mehr ausgebaut und gefördert werden müssen.

Die Kleinräumigkeit und die mangelnde Professionalisierung, welche letztlich zu einer "Politisierung" der fachlich komplexen Problemlage führt, verhinderte bis anhin ein kohärentes Handeln.

Die Sozialregionen und die damit einhergehende Professionalisierung werden zur Durchsetzung und Vereinheitlichung in der Anwendung des Anreizsystems (verstanden als Bonus- und Malussystem) beitragen.

K. Schwaller

Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber

Verteiler

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