

Regierungsratsbeschluss

vom 16. September 2014

Nr. 2014/1623

Änderung der Sozialverordnung; Abweichungen von den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe

1. Ausgangslage

Mit Beschluss des Kantonsrates vom 18. März 2014 wurde der Auftrag A 101/2013 (Weg mit der Anbindung der Sozialhilfeleistungen an die SKOS-Richtlinien) mit geändertem Wortlaut wie folgt für erheblich erklärt:

Der Regierungsrat wird beauftragt, § 93 SV zu revidieren und dabei die Ausnahmebestimmungen in den Bereichen Sanktionsrahmen, situationsbedingte Leistungen (inkl. Anreizsystem), Leistungen an Jugendliche und junge Erwachsene sowie Vermögensfreibetrag zu erweitern.

2. Erwägungen

Gemäss § 152 Abs. 1 des Sozialgesetzes vom 31. Januar 2007 (SG; BGS 831.1) richtet sich die Bemessung der Sozialhilfeleistungen grundsätzlich nach den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien). Der Regierungsrat kann Ausnahmen von der generellen Anwendbarkeit der SKOS-Richtlinien festlegen (Abs. 2). Solche Ausnahmen sind in § 93 SV geregelt. Mit der vorliegenden Revision von § 93 SV soll der Ausnahmekatalog der Sozialverordnung erweitert werden. Im Wesentlichen geht es um folgende Änderungen:

- Kürzung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt (GBL) um maximal 30% bei Pflichtverletzungen;
- Herabsetzung auf Nothilfe bei wiederholten schweren Pflichtverletzungen;
- Einschränkung der Vergütung für die Wohnkosten;
- Einführung eines Selbstbehalts für Zahnbehandlungen;
- Verzicht auf eine separate Entschädigung von Prämien für die Hausrat- und Haftpflichtversicherung;
- Beschränkung der Vergütung für die auswärtige Verpflegung;
- Einschränkung bei der Übernahme von Umzugskosten;
- Einschränkungen bei der Ausrichtung von Integrationszulagen;
- Reduktion des Einkommensfreibetrages;
- Halbierung der Vermögensfreibeträge;

- Ausschluss der Finanzierung von Erholungsaufenthalten via Sozialhilfe;
- Reduktion der Pauschale für Personen in stationären Einrichtungen;
- Einschränkungen beim GBL und den Wohnkosten für junge Erwachsene.

2.1 Zu den Änderungen im Einzelnen

2.1.1 Sanktionsrahmen

Gemäss § 165 SG können Sozialleistungen befristet verweigert, gekürzt oder in schweren Fällen eingestellt werden, wenn die Mitwirkungspflichten gemäss § 17 SG missachtet worden sind. Eine Kürzung von Sozialhilfeleistungen ist gemäss § 17 Absatz 1 SG insbesondere möglich, wenn die für die Beurteilung von Leistungen erforderlichen Auskünfte nicht wahrheitsgetreu oder unvollständig erteilt werden (Buchstabe a), wenn Auflagen und Weisungen nicht befolgt werden (Buchstabe d), wenn trotz zumutbarer Leistungsfähigkeit keine Eigenleistungen erbracht werden (Buchstabe d^{bis}) oder wenn zweckgebundene Leistungen nicht zweckmässig verwendet werden (Buchstabe e).

Abweichend von den SKOS-Richtlinien soll der Grundbedarf für den Lebensunterhalt (GBL) neu bei Pflichtverletzungen um bis zu 30% gekürzt werden dürfen. Darüber hinaus soll es in Fällen von schweren Pflichtverletzungen möglich sein, nur noch Nothilfe auszurichten.

Der geänderte § 93 Absatz 1 Buchstabe a SV stellt letztlich eine Ausführungsbestimmung zu § 165 SG dar, in welchem nicht nur die Kürzung der Sozialhilfe sondern auch deren Einstellung vorgesehen ist. Artikel 12 der Schweizerischen Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101) gewährleistet in jedem Falle ein Recht auf Hilfe in Notlagen. Diesem grundrechtlichen Anspruch auf Hilfeleistung ist auch in Fällen grober Pflichtverletzung nachzuleben. Die Unterstützungsleistungen dürfen jedoch auf eine minimale Nothilfe reduziert werden, die nur noch die elementarsten Existenzvoraussetzungen zu decken vermag. Diese Unterstützungsleistungen unterscheiden sich grundlegend von den Leistungen der regulären Sozialhilfe. Damit wird bei einer Herabsetzung auf Nothilfe die reguläre Sozialhilfe bezugnehmend auf § 165 SG eingestellt.

Der Ausschluss von der regulären Sozialhilfe und die Umstellung auf ein sog. Nothilferegime wurden vor einigen Jahren im Asylbereich eingeführt. Seither erhalten abgewiesene und illegal anwesende Asylsuchende nur noch Nothilfe. Der Regierungsrat hat gestützt auf den alten § 93 SV Richtlinien zu den Nothilfeleistungen erlassen. Die neue Regelung sieht vor, dass diese nun auch bei einer sanktionell bedingten Einstellung der Sozialhilfe gegenüber Personen aus der regulären Wohnbevölkerung zur Anwendung kommen.

2.1.2 Wohnkosten

Gemäss den SKOS-Richtlinien sollen unterstützten Personen im Regelfalle Mietkosten in der ortsüblichen Höhe vergütet werden.¹⁾ Diese Begrifflichkeit führt teilweise zu der Auffassung, dass Sozialhilfebeziehenden generell Wohnkosten für Räumlichkeiten im mittleren Preissegment der jeweiligen Wohngegend über die Sozialhilfe zu vergüten sind. In der Praxis hat sich diese Auffassung nicht durchgesetzt; vielmehr werden unterstützte Personen aufgefordert, möglichst günstig zu wohnen. Um Praxis und Rechtsordnung in Übereinstimmung zu bringen und Unklarheiten zu beseitigen, wird in § 93 Abs. 1 Buchstabe b SV nun geregelt, dass die ortsüblichen Wohnkosten und damit Ausgaben für Räumlichkeiten im mittleren Preissegment die Höchstgrenze darstellen.

¹⁾ B.3 der SKOS-Richtlinien.

Darüber hinaus dürfen künftig Mietzinskautionen nicht mehr via Sozialhilfe übernommen werden. Dieser Schritt erfolgt nicht nur, weil Sozialhilfebeziehende nicht besser als nicht unterstützte Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen gestellt werden sollen, sondern auch, um allfällige Abschiebungstendenzen zwischen den Sozialregionen zu unterbinden.

Weiter soll die Regelung eingeführt werden, dass missbräuchlich hohe Mieten nicht über die Sozialhilfe getragen werden müssen. In einigen wenigen Fällen ziehen bedürftige Personen in eine Sozialregion, nachdem sie eine überbeuerte Wohnung angemietet haben. Der überbeuerte Mietzins ist nach geltender Regelung in einer ersten Phase nach Unterstützungsbeginn unter Umständen zu übernehmen. Davon darf künftig in den genannten Fällen abgesehen werden.

2.1.3 Zahnbehandlungen

Es ist unbestritten, dass sozialhilferechtlich unterstützte Personen Zugang zu zahnärztlicher Versorgung haben müssen. Gerade bei armutsbetroffenen Menschen zeigen sich häufig gesundheitliche Einschränkungen, die es adäquat zu behandeln gilt. Im Sinne einer Stärkung der Eigenverantwortung und mit Blick auf die Tatsache, dass die üblicherweise notwendigen Zahnbehandlungen nicht in der Grundversicherung nach KVG eingeschlossen sind und nachweislich auch durch angemessene Pflege geringer gehalten werden können, sollen sich unterstützte Personen, bei welchen Eingriffe nötig werden, mit einem Selbstbehalt von maximal 10% pro abschliessender Behandlung beteiligen. Im übrigen verdeutlicht die Regelung, dass auch in der Sozialhilfe der sozialversicherungsrechtliche Taxpunktwert von aktuell 3.1 ausnahmslos gilt.

Zudem sollen in den ersten sechs Monaten einer sozialhilferechtlichen Unterstützung nur noch schmerzstillende Zahnbehandlungen bezahlt werden. Die Kostenübernahme für grössere Behandlungen bzw. Sanierungen darf erst bei längerfristigem Unterstützungsbedarf geprüft bzw. bewilligt werden. Ergänzend dazu soll künftig generell ein strengeres Regime bei der Gewährung von Kostengutsprachen für teurere Zahnbehandlungen eingeführt werden. Im Bereich Asyl wird seit Jahren konsequent mit einem Vertrauenszahnarztssystem gearbeitet. Ebenso haben viele Sozialregionen dieses System eingerichtet. Dabei werden die eingeholten Offerten vor der Kostengutsprache einem erfahrenen Zahnmediziner zur Beurteilung vorgelegt. In vielen Fällen empfiehlt dieser, auf einzelne Behandlungsschritte zu verzichten oder einfachere Methoden zu wählen, um ein Gebiss angemessen zu sanieren. Dadurch können Kosten eingespart werden, ohne auf eine angemessene Gesundheitsversorgung verzichten zu müssen. Dieses System soll künftig in allen Sozialregionen eingeführt werden. Entsprechend müssen fortan Offerten für Behandlungen über 1'000 Franken immer einem Vertrauenszahnarzt vorgelegt werden, bevor eine Kostengutsprache ergehen darf.

2.1.4 Prämien für Hausrat- und Haftpflichtversicherung

Künftig werden die Prämien für Hausrat- und Haftpflichtversicherung nicht mehr separat entschädigt.¹⁾ Solche Versicherungen müssen aus den Mitteln für den Grundbedarfs gedeckt werden. Die zusätzlichen Ausgaben für die betroffenen Personen belaufen sich auf 30 bis 40 Franken pro Monat, was verkraftbar erscheint.

2.1.5 Auswärtige Verpflegung

Praxisgemäss und gestützt auf die SKOS-Richtlinien werden unterstützten Personen, welche an einem Integrationsprogramm teilnehmen oder die erwerbstätig sind, die Mehrauslagen für die auswärtige Verpflegung vergütet. Gegenwärtig werden 8 bis 10 Franken pro Tag angerechnet.²⁾ Diese Vergütung soll künftig nur noch 6 Franken pro Tag betragen. In den vergangenen Jahren sind die Verpflegungsmöglichkeiten vielfältiger und die Preise für Lebensmittel günstiger ge-

¹⁾ C.I.8 der SKOS-Richtlinien.

²⁾ C.I.2 der SKOS-Richtlinien.

worden. Entsprechend muss es unterstützten Personen trotz einer geringeren Höhe bei der Auslagenvergütung möglich sein, sich zusammen mit den Mitteln des Grundbedarfs ausreichend auswärts verpflegen zu können.

2.1.6 Umzug

Die Richtlinien der SKOS sehen vor, dass Personen bei einem Wohnungswechsel Anspruch auf Übernahme der Umzugskosten haben.¹⁾ Die Frage, ob und in welchem Umfang dabei professionelle Umzugsunternehmungen beigezogen werden dürfen, wird uneinheitlich beantwortet und führte auch zu Verwaltungsbeschwerden. Entsprechend ist eine Klärung vorzunehmen.

Unterstützte Personen sind im Sinne der Subsidiarität angehalten, auch Umzugskosten möglichst tief zu halten. Nicht unterstützte Personen mit knappen Mitteln organisieren sich regelmässig mit freiwilligen Helfern aus dem Freundeskreis und verzichten auf den Beizug professioneller Hilfe. Entsprechend gilt neu, dass die Auslagen für professionelle Umzugsunternehmungen nur noch in begründeten Ausnahmefällen übernommen werden dürfen. Darunter fallen beispielsweise Umzüge für Personen ohne ausreichendes soziales Netzwerk oder wenn infolge gesundheitlicher Schwierigkeiten eine besondere Umzugsunterstützung nötig erscheint.

2.1.7 Integrationszulagen

Seit dem Jahre 2005 enthalten die SKOS-Richtlinien ein Anreizsystem. Danach sollen Sozialhilfebeziehende mit einer Integrationszulage (IZU) in der Höhe von 100 bis 300 Franken pro Monat belohnt werden, wenn sie sich trotz fehlender Erwerbstätigkeit aktiv um ihre berufliche und/oder soziale Integration bemühen. Alleinerziehende Personen, welche wegen ihrer Betreuungspflichten weder einer ausserhäuslichen Integrationstätigkeit noch einer Erwerbstätigkeit nachgehen können, erhalten eine solche Zulage in der Höhe von 200 Franken pro Monat.²⁾ Wer trotz ausgewiesener Bereitschaft zu einer solchen Integrationsleistung nicht in der Lage oder im Stande ist, diese effektiv zu erbringen (z.B. wegen gesundheitlicher Beeinträchtigung), erhält zudem eine minimale Integrationszulage von 100 Franken pro Monat.³⁾ Aktuell gilt gemäss § 93 Abs. 1 Buchstabe b SV abweichend von diesen Bestimmungen im Kanton Solothurn weiter, dass Personen, welche einer Beschäftigung im Rahmen besonderer Projekte nachgehen, eine IZU von 400 Franken erhalten. Bei Einführung dieser abweichenden Regelung wurde an Teilnahmen bei qualifizierenden Programmen des solo^{PRO} gedacht. Diese gelten im Vergleich zu den Gemeindearbeitsplätzen (GAP) als hochschwelliger bzw. näher an einer regulären Erwerbssituation und sollten deshalb mit einer Zulage verbunden werden, die an den Einkommensfreibetrag bei einer gewöhnlichen Erwerbstätigkeit heranreicht.

Im Gegenzuge wurden bei der Einführung dieses Anreizsystems im Jahr 2005 die Pauschalen für den Grundbedarf herabgesetzt. Letztlich sollte dadurch bezweckt werden, dass aktive und kooperative Personen in der Sozialhilfe deutlich mehr erhalten als passive Personen; wobei unkooperative Personen zusätzlich mit Kürzungen rechnen müssen.

Fast zehn Jahre nach Einführung dieses Anreizsystems zeigt sich im Kanton Solothurn ein sehr uneinheitlicher Umgang. Insbesondere bei den Integrationszulagen ist es nicht gelungen, eine homogene Praxis zu entwickeln. Unbeantwortet geblieben ist bspw. die Frage, wann eine erbrachte Leistung Teil der geltenden Mitwirkungspflichten ist und wann es sich um eine belohnungswürdige Zusatzanstrengung handelt. Bei der MIZ muss festgestellt werden, dass diese regelmässig sehr breit und ohne tiefere Begründung gewährt wird. Letztlich konnte mangels objektiver Kriterien in diesem Zusammenhang nie abschliessend geklärt werden, welche Personen

¹⁾ C.1.7 der SKOS-Richtlinien.

²⁾ C.2 der SKOS-Richtlinien.

³⁾ C.3 der SKOS-Richtlinien.

sich gerne um Integration bemühen würden, aber nicht können und bei welchen eine passive Haltung überwiegt.

Angesichts dieser Erfahrungen stellte sich die Frage, ob von diesem Teil des Anreizsystems künftig Abstand genommen werden soll. Immerhin darf im Sinne des Subsidiaritätsgrundsatzes von einer Sozialhilfe beziehenden Personen erwartet werden, dass sie sich im Rahmen der bestehenden rechtlichen Pflichten und ihrer Möglichkeiten um eine Verbesserung ihrer Situation bemüht und sich sowohl sozial wie auch beruflich integriert. So hat sie den Auflagen und Weisungen Folge zu leisten, an Förderprogrammen teilzunehmen und spezifische Angebote zu nutzen. Entstehen durch die Bemühungen um soziale und / oder berufliche Integration unüblich hohe Mehrauslagen, kann über die situationsbedingten Leistungen ein angemessenen Auslagenersatz gewährt werden.¹⁾ So betrachtet, erscheint eine spezifische Belohnung für selbstverantwortliches und pflichtgemässes Verhalten nicht passend. Wer seinen Pflichten nicht nachleben möchte, hätte in erster Linie mit Sanktionen zu rechnen.

Demgegenüber steht die Einsicht, dass erwünschtes Verhalten nicht immer durch ein Beharren auf Pflichten bzw. durch das Setzen negativer Folgen (Sanktionen) erzeugt werden kann. Vielmehr braucht es auch positive Anreize, um ein bestimmtes Verhalten zu fördern und eine Motivation für besondere Anstrengungen aufrecht zu erhalten. So betrachtet, muss das Handlungsspektrum zwischen Pflichterfüllung und Sanktion um den Faktor Belohnung erweitert werden. Insbesondere Fachpersonal aus der sozialen Arbeit hält diesen erweiterten Handlungsspielraum für notwendig, um den unterschiedlichen Menschen und ihren Ressourcen bzw. Defiziten mit adäquater Methodik begegnen zu können. Letztlich spielt in dieser Überlegung auch ein Gerechtigkeitsempfinden mit. So soll bei hilfeschuchenden Personen, die sich im Vergleich zu denjenigen, die einfach ihren Pflichten nachkommen, besonders anstrengen, eine Anerkennung und damit ein Hervorheben von guten Beispielen möglich sein. Dies unabhängig davon, ob die belohnte Person mit oder ohne materielle Anreize eine bestimmte Anstrengung unternimmt.

Das Pro und Contra gegenüber dem Anreizsystem der SKOS-Richtlinien wird gegenwärtig auch bei der SKOS selbst näher beleuchtet. Vor kurzem wurde eine Studie in Auftrag geben, um Erkenntnisse über das Anreizsystem zu gewinnen und allenfalls eine Weiterentwicklung anzustossen. Die Ergebnisse werden nicht vor dem Spätherbst 2014 publiziert werden und eine allfällige Anpassung der Richtlinien dürfte frühestens auf Anfang 2017 umgesetzt werden können. Unter Berücksichtigung dieser Umstände und in Unkenntnis der Studienergebnisse erscheint es wenig sinnvoll, bereits heute abschliessend über das Anreizsystem zu entscheiden und bspw. von diesem Abstand zu nehmen. Vielmehr sollen vorerst nur die nötigsten Anpassungen erfolgen und die Arbeiten der SKOS abgewartet werden. Bezugnehmen auf die Erkenntnisse und Erfahrungen ergeben sich hinsichtlich des Anpassungsbedarfs zwei zentrale Elemente: Die MIZ ist nicht so umsetzbar, wie sie angelegt ist, bzw. ist vor allem Mittel zur Kompensation der im 2005 vollzogenen Senkung des Grundbedarfs geworden. Die IZU hat auf nachvollziehbare Weise nur dort Fuss gefasst, wo diese an die Teilnahme eines bestimmten, qualifizierenden Programms und damit an eine sichtbare Leistung geknüpft wird. Hier hat sie eine ähnliche Funktion wie der Einkommensfreibetrag, dessen Mechanik auf breite Unterstützung stösst. In den übrigen Anwendungsbereichen erscheint die IZU zu diffus und entsprechend in Frage gestellt. Vor diesem Hintergrund wird die IZU bis auf weiteres nur noch für die Teilnahme an qualifizierenden Programmen ausgerichtet und dabei auf eine maximale Höhe von Fr. 200.- herabgesetzt. Für junge Erwachsene ist vorgesehen, dass eine solche von Fr. 100.- ausgerichtet werden kann, wenn eine Berufsausbildung absolviert wird. Damit besteht Spielraum, den einzelnen Personen ein kleiner Teil eines allfälligen Lehrlingslohns zu belassen. Alle übrigen Formen von Integrationszulagen, wie sie in den SKOS-Richtlinien vorgesehen sind, werden aber ausgeschlossen.

¹⁾ C.I.2 der SKOS-Richtlinien.

2.1.8 Einkommensfreibetrag

Erwerbstätige Personen haben gemäss den SKOS-Richtlinien Anspruch auf einen Einkommensfreibetrag.¹⁾ Es wird ihnen vom erzielten Einkommen nur angerechnet, was über diesem Freibetrag zu liegen kommt. Gegenwärtig gilt eine Bandbreite von 400 bis 600 Franken pro Monat für ein volles Erwerbsspensum. Diese Bandbreite hat zu einer sehr unterschiedlichen Handhabung und damit auch zu Ungleichheiten innerhalb des Kantons geführt. Neu wird der Einkommensfreibetrag bei 400 Franken für ein volles Pensum fixiert. Zusätzlich wird präzisiert, dass der Lehrlingslohn sowie die Entschädigung für ein Praktikum nicht als Erwerbseinkommen des ersten Arbeitsmarktes gelten und deshalb auch nicht zu einem Einkommensfreibetrag berechtigen.

Im Unterschied zu den Integrationszulagen wird dieser Teil des Anreizsystems der SKOS-Richtlinien nicht in Frage gestellt. Wer einer Erwerbstätigkeit nachgeht soll auch weiterhin einen höheren Anreiz haben, diese beizubehalten oder gar auszuweiten, um dereinst von der Sozialhilfe abgelöst werden zu können.

2.1.9 Kumulation

Pro Haushalt kann grundsätzlich mehreren Personen ein Einkommensfreibetrag sowie eine Integrationszulage gewährt werden. Ist eine uneingeschränkte Kumulation möglich, führt dies bei grösseren Haushalten zu frei verfügbaren Mitteln, die in einem Missverhältnis zu Haushalten stehen, die ebenfalls unter bescheidenen wirtschaftlichen Umständen leben, aber nicht auf Sozialhilfe angewiesen sind. Entsprechend wird das Prinzip der Kumulationsgrenze wie schon unter den alten Ausnahmebestimmungen beibehalten; die Grenze wird aber von 900 auf 600 Franken pro Haushalt herabgesetzt. Damit bleibt es möglich, pro Haushalt einen vollen Einkommensfreibetrag von 400 Franken sowie eine volle Integrationszulage von 200 Franken zu gewähren.

2.1.10 Vermögensfreibeträge

Den gesuchstellenden Personen wird in aller Regel ein Vermögensfreibetrag zugestanden. Sie sind dadurch nicht gezwungen, allfällig vorhandene Reserven vollumfänglich aufzubreuchen, bevor sie um Unterstützung ersuchen können. Die von den SKOS-Richtlinien empfohlenen Vermögensfreibeträge belaufen sich auf 4'000 Franken für Erwachsene und 2'000 Franken für jedes minderjährige Kind, jedoch auf maximal 10'000 Franken pro Familie.²⁾ Die von den SKOS-Richtlinien empfohlenen Vermögensfreibeträge erscheinen für die Verhältnisse im Kanton Solothurn als zu hoch und sollen deshalb halbiert werden.

2.1.11 Eigentum, Besitz und Benutzung eines Autos

Die Regelung zu Eigentum, Besitz und Benutzung eines Autos wird ohne Änderung übernommen, findet sich neu aber unter einem anderen Buchstaben.

2.1.12 Erholungsaufenthalte

Die SKOS-Richtlinien ermöglichen im Rahmen der situationsbedingten Leistungen in eingeschränkter Masse, Erholungsaufenthalte zu finanzieren.³⁾ Die Praxis zeigt, dass von dieser Möglichkeit nur mit äusserster Zurückhaltung Gebrauch gemacht wird, bzw. in den wenigen Fällen vor allem Familien mit kleineren Kindern im Fokus stehen. Zudem ist festzustellen, dass regelmässig Mittel aus gemeinnützigen Stiftungen für die fragliche Personengruppe erhältlich sind

¹⁾ E.I.2 der SKOS-Richtlinien.

²⁾ E.2.I der SKOS-Richtlinien.

³⁾ C.I.6 der SKOS-Richtlinien.

oder von besonderen Erholungsangeboten sozialer Organisationen profitiert werden kann. Vor diesem Hintergrund erscheint es angemessen, die Möglichkeit, Erholungsaufenthalte via Sozialhilfe zu finanzieren, künftig gänzlich auszuschliessen.

2.1.13 Richtlinien zur Berechnung von Elternbeiträgen

Werden minderjährige Personen durch die Sozialhilfe unterstützt, so wird jeweils geprüft, inwieweit die Eltern zu Unterhaltsleistungen herangezogen werden können. Vollzogen wird dies in der Regel durch die Sozialämter. Entsprechend enthalten die aktuellen SKOS-Richtlinien ein Bemessungssystem zur Feststellung, ob Unterhalt bzw. sog. Elternbeiträge geleistet werden können oder nicht.¹⁾ Im Kanton Solothurn ist die Richtlinie zu den Elternbeiträgen infolge der generellen Verbindlichkeit der SKOS-Richtlinien gemäss § 152 SG für die Sozialregionen anzuwenden.

Dieses Bemessungssystem nach SKOS zeigt jedoch ungünstige Effekte. Kindesunterhalt stellt einen zivilrechtlichen Anspruch dar und muss im Streitfalle vor dem Zivilgericht eingefordert werden. Das Zivilgericht ist bei der Festlegung des Unterhaltes nicht an die Bemessungsmethode der SKOS gebunden; sie verwenden denn in aller Regel auch eine gänzlich andere Grundlage. Dadurch entstehen nicht selten ungünstige Differenzen zwischen dem vom Sozialamt errechneten Beitrag und dem tatsächlich vor Gericht erstrittenen. Darüber hinaus führt das Bemessungssystem der SKOS häufig zur Auffassung, Elternbeiträge könnten verwaltungsrechtlich durch den Sozialdienst verfügt werden. In regelmässigen Abständen müssen deshalb solche Verfügungen im Beschwerdeverfahren als nichtig aufgehoben werden.

Die Einführung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts bzw. die Etablierung von kantonalen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden hat dazu geführt, dass diese ungünstigen Effekte deutlicher erkannt werden bzw. es ist das Bedürfnis gewachsen, die Berechnung der Elternbeiträge sowohl näher an die Zivilgerichte zu rücken als auch an die akzeptierte Methodik der Jugendanwaltschaft anzugleichen. Dieser Schritt ist bereits erfolgt bzw. die mit Regierungsratsbeschluss vom 21. Oktober 2013 eingesetzte Begleitgruppe zur Unterstützung des Aufbaus der neuen KESB (Nr. 2013/1912) hat Bemessungsrichtlinien für Elternbeiträge erarbeitet, welche diesen Bedürfnisse entsprechen. Somit kann von einer Anwendung der Vorgaben nach SKOS abgesehen werden.

2.1.14 Pauschale für bedürftige Personen in stationären Einrichtungen

Personen, deren Verbleib in stationären Einrichtungen über die Sozialhilfe finanziert wird, erhalten zur Deckung der persönlichen Bedürfnisse, die nicht über das Pensionsarrangement abgedeckt sind, einen Geldbetrag ausgerichtet. Gegenwärtig kann dieser gemäss SKOS zwischen 255 und 510 Franken pro Monat und Person festgelegt werden.²⁾ Neu gilt hier ein fixierter Betrag von 300 Franken für den ganzen Kanton Solothurn. Dies ist insbesondere im Sinne einer rechtsgleichen Praxis.

2.1.15 Junge Erwachsene

Als junge Erwachsene gelten Personen zwischen dem 18. und 25. Lebensjahr. Sind junge Erwachsene von der Sozialhilfe abhängig, steht die Ausbildung und hernach die berufliche Integration im Vordergrund. Andernfalls besteht die Gefahr langjähriger Abhängigkeit. Dabei erscheint es besonders wichtig, dass es sich für junge Erwachsene lohnt, Anstrengungen für eine gute Ausbildung zu unternehmen, um dereinst Eigenständigkeit durch eigenen Arbeitserwerb zu erlangen.

¹⁾ H.3 der SKOS-Richtlinien.

²⁾ B.2.3 der SKOS-Richtlinien.

Die Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass junge Erwachsene, welche bei ihren Eltern leben und ihre Bedürfnisse aus dem Lohn decken müssen, den sie im Rahmen eines Lehrverhältnisses erhalten oder aus dem studienbegleitenden Erwerb erzielen, mitunter schlechter gestellt sind, als junge Erwachsene, die selbständig wohnen und sozialhilferechtlich unterstützt werden. Die SKOS-Richtlinien haben dieses Missverhältnis im Rahmen der zu den jungen Erwachsenen abgegebenen Empfehlungen wohl aufgenommen, die vorhandene Regelung hat sich in der Praxis jedoch als zu wenig klar erwiesen. So soll künftig für junge Erwachsene, die auf Sozialhilfe angewiesen sind, ein eindeutiger Rahmen gelten. Dieser muss so eng ausgestaltet sein, dass genügend Anlass für die einzelne Person besteht, sich aus dieser Lebenslage rasch und nachhaltig zu befreien. Entsprechend ist neu auf Verordnungsstufe festgehalten, dass die Sozialhilfe nur in Ausnahmefällen das eigenständige Leben junger Erwachsener ausserhalb des elterlichen Haushaltes finanzieren darf. Ist ein solcher Ausnahmefall gegeben, so wird an die unterstützten jungen Erwachsenen nur eine reduzierte finanzielle Hilfeleistung ausgerichtet. Zum einen gelten die Ansätze des Grundbedarfes für den Lebensunterhalt mit einer generellen Kürzung von 20%. Zum anderen wird grundsätzlich nur die Hälfte der Mietkosten übernommen, die einer Person in einer vergleichbaren Situation zustünden, welche aber das 25. Altersjahr bereits überschritten hat. So wird es jungen Erwachsenen, soweit sie denn überhaupt Hilfe für eigenständiges Wohnen erhalten, in der Regel nur noch möglich sein, in Wohngemeinschaften oder Studentenwohnheimen zu leben. Allerdings zeigen die Erfahrungen in der Praxis, dass dieser enge Rahmen bei den Mieten insbesondere in städtisch geprägten Gebieten in Einzelfällen zu unbefriedigenden Lösungen führen wird. Vor diesem Hintergrund wird eine Ausnahmeregelung in der Verordnung abgebildet, die es erlaubt, den grundsätzlichen Höchstbetrag zu überschreiten, wenn nachgewiesen ist, dass im Einzelfall der angemessene Wohnraum nur zu einem höheren Preis erhältlich ist.

Nicht gerechtfertigt erscheint dieses enge Regime bei jungen Erwachsenen, die bereits eine Familie gegründet haben und mit den eigenen Kindern in häuslicher Gemeinschaft leben. Diesen Personen kann in aller Regel nicht zugemutet werden, bei den Eltern zu verbleiben oder in grösseren Wohngemeinschaften in einzelnen Zimmern zu leben. Entsprechend ist diese Personengruppe davon ausgenommen und darf unterstützt werden, wie Personen, welche das 25. Altersjahr bereits zurückgelegt haben.

2.1.16 Teuerungsausgleich

Die aktuellen SKOS-Richtlinien enthalten einen Automatismus für den Teuerungsausgleich.¹⁾ Die Anpassung des Grundbedarfes für den Lebensunterhalt an die Teuerung erfolgt dabei zeitgleich und im gleichen prozentualen Umfang wie die Teuerungsanpassung der Ergänzungsleistungen zu AHV/IV.²⁾

Es soll künftig in der Hand der Einwohnergemeinden sowie des Regierungsrates sein, darüber zu entscheiden, ob eine Angleichung an die Teuerungsentwicklung erfolgen soll oder nicht. Entsprechend wird im neuen § 93 Abs. 1^{ter} SV eine Ausnahmebestimmung zum Automatismus verankert.

2.1.17 Nothilfe

Der Regierungsrat hat gestützt auf den alten § 93 SV Richtlinien zu den Nothilfeleistungen erlassen. Die neue Regelung sieht vor, dass diese nun auch bei einer sanktionell bedingten Einstellung der Sozialhilfe gegenüber Personen aus der regulären Wohnbevölkerung zur Anwendung kommen. Dies wird im revidierten § 93 Abs. 3 SV verdeutlicht und gleichzeitig wird ein klarer Bezug zu Abs. 1 Buchstabe a SV geschaffen. Die neue Regelung führt dazu, dass im Sozialhilfe-

¹⁾ B.2.I der SKOS-Richtlinien.

²⁾ B.2 der SKOS-Richtlinien.

recht eine einheitliche Definition für Nothilfe gilt und in diesem Segment nicht mehr unterschiedlich behandelte Personengruppen anzutreffen sind.

2.2 Vernehmlassung bei den Einwohnergemeinden und den Sozialregionen

Sozialhilfe stellt ein kommunales Leistungsfeld dar, insbesondere trägt die Gesamtheit der Einwohnergemeinden die vollen Kosten dafür. Vor diesem Hintergrund ist die vorliegende Verordnungsänderung vom üblichen Verfahren abweichend unter Konsultation der Verbandes Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG) entstanden; bzw. dieser ist eingeladen worden, zu den geplanten Änderungen Stellung zu nehmen.

Darüber hinaus handelt es sich um eine Verordnungsänderung, die bedeutenden Einfluss auf das praktische Arbeiten in den einzelnen Sozialdiensten haben wird. Damit sind auch technische Aspekte zu berücksichtigen bzw. der fachliche Austausch wichtig. Entsprechend wurde nicht nur der VSEG konsultiert sondern es wurden auch die Sozialregionen aktiv zur Stellungnahme aufgefordert.

Sowohl der VSEG wie auch die Konferenz der Leitenden der Sozialregionen haben sich vernehmen lassen. Darüber hinaus hat die Einwohnergemeinde Dornach, der Sozialdienst der Stadt Olten, derjenige der Stadt Solothurn sowie die Sozialregion Untergäu eigene Vernehmlassungsantworten eingeben. Ebenso ist dies vonseiten einer Privatperson erfolgt.

Der VSEG stimmt den geplanten Verordnungsänderungen in der grossen Mehrheit zu. Seine Einwendung, dass Mietzinskautionen künftig nicht mehr über die Sozialhilfe getragen werden sollen, wurde aufgenommen und der Vernehmlassungsentwurf entsprechend angepasst. Auf seine Frage, ob der Inkraftsetzungszeitpunkt 1. Januar 2015 richtig ist, wird insofern eingegangen, als dass vom Anreizsystem der SKOS hinsichtlich der Integrationszulagen aktuell nicht Abstand genommen wird, sondern lediglich eine Beschränkung erfolgt. Erst nach Vorliegen entsprechender Studienergebnisse sollen hier weitere Entscheidungen getroffen werden. Allerdings zeichnet sich ab, dass die SKOS wohl erst auf Beginn des Jahres 2017 mit umfassenden Anpassungen ihrer Richtlinien bereit sein wird. Entsprechend besteht keine unmittelbare Gefahr, dass innert weniger Monate schon wieder Verordnungsanpassung erfolgen müssten. Ein In-Kraft-Setzen auf 2015 erscheint vor diesem Hintergrund sinnvoll.

Die Konferenz der Leitenden der Sozialregion steht der Verordnungsänderung kritischer gegenüber. Hierbei erweisen sich vor allem die Rückmeldungen praktischer Natur von besonderer Bedeutung. So wurde auf ihren Hinweis hin, die Ausnahmeregelung hinsichtlich der Kostenübernahme bei Zahnbehandlungen gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf angepasst, was zu einer etwas strengeren Handhabung führt, diese sich aber als insgesamt näher an der Praxis erweist. Darüber hinaus wird auch die Kritik aufgenommen, dass der Ansatz für die Übernahme von Wohnkosten bei jungen Erwachsenen insbesondere für urbane Gebiete zu knapp ist. Hier erfolgte eine Präzisierung dazu, in welchen Fällen vom Grundsatz abgewichen werden kann.

2.3 Inkrafttreten

Die Verordnungsänderungen treten am 1. Januar 2015 in Kraft.

3. Beschluss

Der Verordnungstext wird beschlossen.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Beilage

Verordnungstext

Verteiler RRB

Departement des Innern
Amt für soziale Sicherheit (3); HAN, KUM, BOR
Fraktionspräsidien (5)
Parlamentsdienste
Staatskanzlei (3); ENG, STU, ROL: Einleitung Einspruchsverfahren
GS
BGS

Veto Nr. 334 Ablauf der Einspruchsfrist: 17. November 2014.

Verteiler Verordnung

Es ist kein Separatdruck geplant.