

Regierungsratsbeschluss

vom 26. April 2016

Nr. 2016/747

KR.Nr. I 0043/2016 (DDI)

Interpellation Felix Glatz-Böni (Grüne, Bellach): Vorteile eines bedingungslosen Grundeinkommens für den Kanton Solothurn (09.03.2016) Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Bereits heute wird der existenzsichernde Lebensunterhalt grosser Teile der Bevölkerung solidarisch gesichert. Davon profitieren insbesondere Kinder, nicht-erwerbstätige Erziehende, Männer und Frauen im AHV-Alter, Kranke, Erwerbsunfähige, Arbeitslose usw. Es handelt sich dabei um Geld, welches diese Personen nicht selber als Einkommen erwirtschaften. Selbst viele Erwerbstätige leben zusätzlich von finanziellen Leistungen anderer Menschen.

In einer globalisierten Welt, mit seinem flüchtigen Kapital, bei der nicht die Arbeit der Maschinen, sondern die Arbeit der Menschen besteuert wird, werden Produktion und Dienstleistung zunehmend ausgelagert, digitalisiert und an Roboter delegiert – trotz steigendem Bruttoinlandsprodukt (BIP) in der Schweiz nehmen hierzulande Entlassungen zu, die Arbeitslosigkeit steigt – auch im Kanton Solothurn. Die Wirtschaft wird also produktiver, bei sinkendem Bedarf nach menschlicher Arbeit – und steigendem Bedarf nach menschlichem Konsum.

Darin liegt eine Herausforderung und eine Chance: Die geschilderten Verhältnisse rufen nach neuen Ansätzen zur Gestaltung einer Zukunft, welche Lebenssinn und Gesellschaftsentwicklung ermöglicht, über das bisherige Modell herkömmlicher Arbeitsplätze hinaus.

In wenigen Monaten, am 5. Juni 2016, werden die Stimmberechtigten über die Initiative für ein bedingungsloses Grundeinkommen abstimmen. Dieses würde das heutige System ergänzen. Lediglich der existenzsichernde Teil der Einkommen soll von der Erwerbsarbeit entkoppelt werden.

Der Regierungsrat wird gebeten, folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie hoch müsste nach Einschätzung des Regierungsrates ein existenzsicherndes Einkommen im Kanton Solothurn sein, welches „ein menschenwürdiges Dasein und Teilhabe am öffentlichen Leben ermöglicht“, so, wie es der Initiativtext vorsieht?
2. Was sind die geschätzten finanziellen Auswirkungen eines bedingungslosen Grundeinkommens auf die jeweilige Summe der Ergänzungsleistungen, der Pflegekosten, der EL für Familien, der Prämienverbilligungen, der Sozialhilfe im Kanton Solothurn?
3. Welche Vorteile wären durch ein bedingungsloses Grundeinkommen für die Kantons- und Gemeindefinanzen im Kanton Solothurn zu erwarten, insbesondere bei den Aufwendungen für die kantonale Ausgleichskasse, für die IV-Stelle, für die Sozialregionen?
4. Was würde sich mit der Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens für die Arbeitslosenversicherung im Kanton Solothurn ändern?
5. Welche Vorteile hätte ein bedingungsloses Grundeinkommen für Freiwilligenarbeit im Kanton Solothurn: Alterspflege, politisches Engagement in Gemeinderäten, Elternräten, usw.?

2. Begründung (Vorstosstext)

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

3.1.1 Eidgenössische Volksinitiative

Die Bundesversammlung hat mit Beschluss vom 18. Dezember 2015 Volk und Ständen empfohlen, die eidgenössische Volksinitiative vom 4. Oktober 2013 „Für ein bedingungsloses Grundeinkommen“ abzulehnen (BBl 2015 9553). Sie hat sich bei der Beurteilung der Initiative auf die Botschaft des Bundesrates vom 27. August 2014 gestützt (BBl 2014 6551). Dieser ist zu entnehmen, dass der Initiativtext sehr allgemein gehalten sei, die Umsetzung weitgehend dem Gesetzgeber überlassen wäre und dem Text auch nicht eindeutig entnommen werden könne, welches der theoretischen Modelle umgesetzt werden soll (BBl 2014 6558 und 6560). Die Initiantinnen und Initianten würden mit dieser Initiative vor allem einen Denkanstoss geben wollen, welcher zu einer Auseinandersetzung mit grundlegenden Fragen und Zusammenhängen unserer Gesellschaftsordnung führe. Dabei gelänge es aber auch den Initiantinnen und Initianten nicht, die Veränderungen in Gesellschaft, Wirtschaft und sozialen Sicherungssystemen näher zu konkretisieren. Vielmehr würden sie davon ausgehen, dass nach einer Annahme der Initiative ein längerer demokratische Prozess angehoben werden müsse, im Rahmen dessen die Umsetzung eines bedingungslosen Grundeinkommens zu klären wäre (BBl 2014 6559).

Im Wesentlichen geht es bei der Abstimmung vom 5. Juni 2016 also nicht einfach um die Entscheidung für oder gegen ein bestimmtes Leistungsmodell, sondern vielmehr um die Entscheidung, ob Gesellschaft und Politik sich aktiv der Weiterentwicklung des Gesellschaftsvertrags in eine bestimmte Richtung zuwenden sollen. Der Interpellant knüpft die Idee des bedingungslosen Grundeinkommens an die Entwicklungen in der Wirtschaft, insbesondere an den sinkenden Bedarf nach menschlicher Arbeitskraft und gestiegenem Konsumbedürfnis. Es ist durchaus denkbar, dass sich Wirtschaft und Gesellschaft in diese Richtung entwickeln. Heute weist die Schweiz eine sehr tiefe Arbeitslosenquote auf. Die meisten Menschen können mit ihrem Verdienst den Lebensunterhalt bestreiten. Das bestehende soziale Sicherheitssystem bildet nach Auffassung des Regierungsrates die Verhältnisse in Wirtschaft und Gesellschaft gut ab. In der Vergangenheit haben Produktivitätssteigerungen zwar zu einem Wegfall von tiefer qualifizierten, gleichzeitig aber auch zu einer Zunahme von hochqualifizierten und dienstleistungsorientierten Arbeitsplätzen geführt.

3.1.2 System der sozialen Sicherheit in der Schweiz

In der Schweiz gilt der Grundsatz, dass das Individuum selbst und eigenverantwortlich für seinen Lebensunterhalt aufkommt. Dem stehen jedoch gewisse Risiken entgegen, welche ein Leben nach diesem Grundsatz erschweren oder verunmöglichen. Ein differenziertes soziales Sicherheitssystem federt deshalb die wichtigsten Risiken ab. Kern dieses Systems bilden die auf Bundesebene geregelten Sozialversicherungen:

- Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)
- Berufliche Vorsorge (2. Säule)
- Invalidenversicherung (IV)
- Arbeitslosenversicherung (ALV)
- Kranken- und Unfallversicherung

- Erwerbsersatzordnung (für Dienstleistende in Armee, Zivil- und Schutzdienst sowie bei Mutterschaft)
- Familienzulagen

Finanziert werden die Sozialversicherungen durch Beiträge auf dem Erwerbseinkommen, Beiträge der öffentlichen Hand (aus allgemeinen Steuermitteln und in Form zweckgebundener Einnahmen, insbesondere aus der Mehrwertsteuer und der Tabaksteuer) und durch Zinserträge. Die Krankenversicherung wird durch die Prämien der versicherten Personen finanziert.

Ergänzt werden die Versicherungen durch bedarfsabhängige Leistungen, die von Bund und Kantonen gemeinsam finanziert werden. Es sind dies:

- Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV und IV
- Prämienverbilligung in der Krankenversicherung

Die Kantone haben diese Basis durch weitere Leistungen vervollständig bzw. unterhalten insbesondere Leistungssysteme für Personen, die nicht oder nur unvollständig ihre Existenz über die genannten Versicherungen decken können, aber dennoch auf Hilfen angewiesen sind. Für den Kanton Solothurn sind zu nennen:

- gesetzliche Sozialhilfe
- Alimentenbevorschussung
- Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL)

Bei den Sozialversicherungen, bei den Bedarfsleistungen und ebenso bei den kantonalen Leistungssystemen gilt es zu beachten, dass die gewährten Hilfen nicht nur in Form von Renten oder Beiträgen ergehen. Sie sind meist unmittelbar oder mittelbar mit Förderangeboten verbunden, die massgeblich zur Verbesserung der persönlichen Lebenslage beitragen. So sorgen bspw. die ALV, die IV und die Sozialhilfe für Massnahmen zur (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt bzw. gewähren für die Betroffenen individuelle Beratung und Begleitung. Bedarfsleistungen wie die EL und die Sozialhilfe sind zudem so konzipiert, dass sie anspruchsberechtigten Personen auch Zugang zu Rahmenbedingungen ermöglichen, welche besondere Existenzbedürfnisse abdecken. Zu denken ist an Menschen mit einer Behinderung oder mit einer Suchterkrankung, die dauerhaft oder vorübergehend auf den Schutz einer stationären Einrichtung angewiesen sind.

Die Erfahrung zeigt, dass Betroffene, die Leistungen der sozialen Sicherheit benötigen, in den wenigsten Fällen nur auf finanzielle Hilfen angewiesen sind. Vielmehr brauchen sie wegen der oft multikomplexen Problemlage eine individuelle persönliche Unterstützung und Begleitung.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Wie hoch müsste nach Einschätzung des Regierungsrates ein existenzsicherndes Einkommen im Kanton Solothurn sein, welches „ein menschenwürdiges Dasein und Teilhabe am öffentlichen Leben ermöglicht“, so, wie es der Initiativtext vorsieht?

Als Diskussionsgrundlage schlagen die Initiantinnen und Initianten für Erwachsene ein bedingungsloses Grundeinkommen von 2500 Franken pro Monat vor. Kinder und Jugendliche bis 18 Jahre sollen einen tieferen Betrag erhalten, beispielsweise einen Viertel, also 625 Franken (BBl 2014 6562).

Orientiert man sich an den Grundlagen der Sozialhilfe und damit an den für den Kanton Solothurn gemäss § 152 des Sozialgesetzes vom 31. Januar 2007 (BGS 831.1, SG) verbindlichen Ansätzen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), so erscheint der Vorschlag der Initiantinnen und Initianten auch für die Verhältnisse im Kanton Solothurn als nachvollziehbar. Die Pauschalierung könnte jedoch auch dazu führen, dass in einigen Fällen eine Diskrepanz zum effektiven Bedarf entstünde. Zu bedenken ist insbesondere aber auch, dass die bestehenden Sozialversicherungen daran anknüpfen, dass das bestehende Erwerbseinkommen vorübergehend oder dauerhaft abgesichert wird. Vereinfachungen, die mit dem Grundeinkommen angedacht sind, stehen also in einem Zielkonflikt mit dem bisherigen System, das an erzielte Erwerbsleistungen knüpft. Dies kann bei Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Invalidität -sollen Transfersysteme tatsächlich ganz oder teilweise vermieden werden - zu (ungewollten) existenziellen Problemen führen. Andererseits kann das Grundeinkommen auch zu fehlenden Erwerbsanreizen führen.

3.2.2 Zu Frage 2:

Was sind die geschätzten finanziellen Auswirkungen eines bedingungslosen Grundeinkommens auf die jeweilige Summe der Ergänzungsleistungen, der Pflegekosten, der EL für Familien, der Prämienverbilligungen, der Sozialhilfe im Kanton Solothurn?

Für das Jahr 2014 (2015 ist noch nicht vollständig erhoben) liegen zu den einzelnen Leistungsfeldern folgende Angaben vor:

	Anzahl Beziehende	Gesamtkosten	Kostenanteil Bund	Kostenanteil Kanton	Kostenanteil Gemeinden
EL	8'631	199'488'519	42'551'970	97'468'270	59'468'270
Pflegebeitrag	3'651	43'442'776	0	21'792'776	21'650'000
FamEL	730	5'226'290	0	5'226'290	0
IPV	40'162	129'934'031	72'185'573	57'748'458	0
Sozialhilfe	6'091	105'279'094	0	0	105'279'094

Bei einer konsequenten Umsetzung eines bedingungslosen Grundeinkommens müssten die Ausgaben für die Sozialhilfe, die FamEL und die IPV wahrscheinlich dahinfallen bzw. zur Finanzierung des Grundeinkommens umgelagert werden. Das wären nach der Rechnung 2014 gesamthaft rund 240 Mio. Franken. Schwieriger erscheint die Einschätzung, inwieweit die Beiträge für die Pflegefinanzierung und die Ergänzungsleistungen vollumfänglich für das Grundeinkommen verwendet werden könnten bzw. diese Systeme aufzuheben wären. Die Pflegefinanzierung im Kanton Solothurn ist auf Personen in stationären Angeboten fokussiert. Ergänzungsleistungen zur AHV und IV werden in einem überwiegenden Teil der Fälle ebenfalls nötig, weil die betroffene Person in ein Heim eintreten muss. Sowohl bei der EL zur AHV wie auch zur IV bezieht rund ein Drittel der Anspruchsberechtigten zwei Drittel des gesamten Leistungsvolumens, weil sie in einer Institution leben. Dieser Umstand bliebe auch nach Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens. Dabei dürfte professionelle Pflege und Betreuung in einer Institution auch dann ihren Preis haben, wenn der Anteil freiwilliger Helfer, der sich infolge eines Grundeinkommens erhöhen könnte, zu Kostensenkungen führte. Zusätzliche Transferleistungen sind in diesem Segment also kaum zu vermeiden. Wie hoch diese wären, wer diese künftig noch benötigt und wovon diese abdeckt wären, kann nicht beurteilt werden.

An dieser Stelle sei erwähnt, dass das bedingungslose Grundeinkommen zwar dazu führen soll, dass die Komplexität und Administration der Transferleistungen abnimmt. Das Zusammenführen der Mittel aus den einzelnen Leistungsfeldern der Sozialen Sicherheit zu einer Kasse für das

Grundeinkommen, müsste zu Synergieeffekten führen und damit zu einer Reduktion der Strukturen und Kosten dafür. Der Bundesrat legt in seiner Botschaft zur Volksinitiative jedoch dar, dass eine Einführung des bedingungslosen Grundeinkommens trotz Abschöpfen von Erwerbseinkommen und Umlagerung der Leistungen aus der Sozialen Sicherheit zu einer Finanzierungslücke von bis zu 25 Mrd. Franken führen kann. Damit besteht die Gefahr, dass die Einführung eines solchen Systems nicht eine Senkung, sondern eine deutliche Erhöhung der staatlichen Ausgaben auslöst.

3.2.3 Zu Frage 3:

Welche Vorteile wären durch ein bedingungsloses Grundeinkommen für die Kantons- und Gemeindefinanzen im Kanton Solothurn zu erwarten, insbesondere bei den Aufwendungen für die kantonale Ausgleichskasse, für die IV-Stelle, für die Sozialregionen?

Wie bereits ausgeführt, ist der Initiativtext wenig konkret und Hinweise zum Modell oder zur Umsetzung sind kaum vorhanden. Eine Wirkungsanalyse oder eine seriöse Beurteilung von Vor- und Nachteilen lässt sich heute nicht bewerkstelligen; das meiste wäre reine Spekulation. Damit lässt sich die gestellte Frage nicht beantworten.

Bezüglich der Ausgleichskasse (AKSO) kann aber die Annahme getroffen werden, dass bei einem signifikanten Abbau von finanziellen Sozialversicherungsleistungen verschiedene Aufgaben der AKSO dahinfallen würden. Indes wäre aber zu klären, wer künftig das Grundeinkommen ausbezahlt bzw. administriert.

Hinsicht der IV-Stelle und der Sozialregionen ist ebenfalls anzunehmen, dass diverse administrative Tätigkeiten, vor allem hinsichtlich der wirtschaftlichen Sozialhilfe und der Beurteilung von Rentenansprüchen, dahinfallen. Soweit keine neuen Aufgaben hinzukommen, dürfte dies zu einer Redimensionierung der Dienststellen und damit zu weniger Strukturkosten für die öffentliche Hand führen. Bei der IV-Stelle hätte dies aber auf die Finanzen von Kanton und Einwohnergemeinden keinen Einfluss, denn die Verwaltungskosten der IV-Stelle werden zu 100% vom Bund getragen werden. Weiter sei darauf hingewiesen, dass es heute eine gewichtige Aufgabe beider Stellen ist, Kunden und Kundinnen in komplexen Lebenssituationen zu beraten und zu begleiten. Die IV-Stelle hat heute Aufgabenschwerpunkte bei der Integration in den ersten Arbeitsmarkt; die Sozialregionen tun es ihnen gleich und stellen auch noch den Vollzug des Kindes- und Erwachsenenschutzes sicher. Es ist nicht davon auszugehen, dass mit der Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens ein grosser Teil der Probleme, die das menschliche Dasein mit sich bringt, gelöst sein werden. Persönliche Hilfe von professionellen und vor allem spezialisierten Stellen wird es weiterhin brauchen. Was dies finanziell bedeutet, lässt sich zum aktuellen Zeitpunkt nicht beantworten.

3.2.4 Zu Frage 4:

Was würde sich mit der Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens für die Arbeitslosenversicherung im Kanton Solothurn ändern?

Die Arbeitslosenversicherung ist eine Sozialversicherung des Bundes. In seiner Botschaft zur Volksinitiative "Für ein bedingungsloses Grundeinkommen" hat der Bundesrat die Auswirkungen dargelegt. Die Auswirkungen auf den Vollzug der Arbeitslosenversicherung im Kanton Solothurn wurden nicht speziell untersucht. Diese dürften aber nicht von denjenigen der anderen Kantone resp. des Bundes abweichen.

Die Arbeitslosenversicherung richtet Leistungen aus, die über das Minimum hinausgehen, welches durch das Grundeinkommen garantiert wäre. So beträgt bei der Arbeitslosenversicherung der Höchstbetrag des versicherten Verdienstes zurzeit 12'350 Franken pro Monat. Im Weiteren übernimmt die Arbeitslosenversicherung auch die Kosten von Massnahmen für die Qualifizie-

rung. Diese sind insbesondere im Hinblick auf eine (Wieder-)Eingliederung der Betroffenen in den Arbeitsmarkt entscheidend. Um die Situation in den einzelnen Haushalten nicht zu verschlechtern, müssten alle materiellen Leistungen, welche über das Grundeinkommen hinausgehen, und die nichtmateriellen Leistungen bestehen bleiben. Sie müssten alle angepasst und mit dem Grundeinkommen koordiniert werden. Bedarfsabklärungen müssten weiterhin durchgeführt werden. Der Abklärungsaufwand der Vollzugsstellen würde folglich gleich bleiben. Jedoch würde sich aufgrund der Abstimmung mit dem Grundeinkommen zusätzlicher Verwaltungsaufwand ergeben.

Im Weiteren rechnet der Bundesrat in seiner Botschaft damit, dass es bei der Annahme der Volksinitiative zu einer Verlagerung von Produktions- und Dienstleistungsaktivitäten ins Ausland kommt und sich weniger Unternehmen in der Schweiz neu ansiedeln würden. Aufgrund dieser Ausgangslage wäre damit zu rechnen, dass sich die Anzahl der Bezüger von Leistungen der Arbeitslosenversicherung erhöhen würde.“

3.2.5 Zu Frage 5:

Welche Vorteile hätte ein bedingungsloses Grundeinkommen für Freiwilligenarbeit im Kanton Solothurn: Alterspflege, politisches Engagement in Gemeinderäten, Elternräten, usw.?

Die Befürworter des bedingungslosen Grundeinkommens gehen davon aus, dass die Einführung eines solchen zu einer Entkoppelung von Erwerbsarbeit und Existenzsicherung führt. Dies eröffnete den Menschen bis zu einem gewissen Grade zu tun, was ihnen sinnstiftend und nützlich erscheint. Dabei wird die Annahme getroffen, dass die meisten sich viel besser entfalten könnten, ihre Kraft sinnvoller sowie nachhaltiger nutzen würden und sich dadurch Wirtschaft bzw. die ganze Gesellschaft positiver entwickeln. Letztlich würden aber auch viele aus eigenem Antrieb heraus, ihre Zeit für Freiwilligenarbeit einsetzen.

Diese Annahme zeugt von einem ressourcenorientierten, respektvollen Menschenbild. Träte diese wünschenswerte Entwicklung ein, dann bestünden tatsächlich Chancen, dass mehr Freiwilligenarbeit geleistet würde und sich dadurch die Kosten in gewissen Leistungsfeldern verringern könnten.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Departement des Innern, Departementssekretariat
Amt für soziale Sicherheit (4); HAN, KUM, SCA, BOR (2016/023)
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat