

Regierungsratsbeschluss

vom 28. November 2017

Nr. 2017/2007

KR.Nr. A 0102/2017 (DDI)

Auftrag Johanna Bartholdi (FDP.Die Liberalen, Egerkingen): Kostenanstieg bei der Sozialhilfe bremsen. Erweiterung der zulässigen Abweichungen von den SKOS-Richtlinien gemäss § 93 Sozialverordnung SV (BGS 831.2) Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, die Erweiterung von zulässigen Abweichungen (i.S.v. Kürzungen) in der Berechnung des Anspruchs auf Sozialhilfe, resp. des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt gemäss SKOS-Richtlinien zu prüfen

- a) in Abhängigkeit des Alters und der Anzahl (theoretischen) AHV-Beitragsjahre und
- b) die Beschränkung der Dauer des Anspruchs bei Einwohnerinnen und Einwohnern mit Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen zu Erwerbszwecken auf einen Drittel der tatsächlichen Erwerbstätigkeit.

2. Begründung

Allgemein:

Trotz Einführung und Umsetzung der Vorschriften von § 93 Abs. 1^{bis} und 1^{ter} SV per 1.1.2015 sind die Ausgaben für Sozialhilfe nicht gesunken.

Die Leistungen der Sozialwerke der Schweiz (AHV, IV, EO, MSE, ALV, BVG, FAK) stehen in Abhängigkeit von Gegenleistungen in Form von Beiträgen, die durch die Arbeitnehmenden und Arbeitgeber, resp. durch die Selbständigerwerbenden allein zu erbringen sind. Somit steht deren Anspruch in Abhängigkeit des Beitrages an die Volkswirtschaft.

Sozialhilfe hingegen ist bedingungslos geschuldet. Störend ist dies insbesondere bei Personen, die nur während einer gewissen Zeit ihrer Lebensbiografie in der Schweiz erwerbstätig oder wohnhaft sind. Es droht eine Aushöhlung des Sozialsystems der Sozialhilfe, ähnlich wie dies zu beobachten war in den Ende 80-er/Anfangs 90-er Jahren bei den Familienausgleichskassen. Die standardisierte Koppelung der Sozialhilfe an eine „Normalbiographie“ droht zu scheitern und ist zunehmend nicht mehr finanzierbar. Auch fehlen klare Anreize, aus der Sozialhilfe herauszukommen.

Die Ausgestaltung der Sozialhilfe liegt in der Kompetenz der Kantone.

a) Anspruch in Abhängigkeit des Alters und der Anzahl theoretischer AHV-Beitragsjahre

Eine ungekürzte AHV-Minimal-, resp. AHV-Maximalrente hat nur, wer in seinen Beitragszahlungen keine Beitragslücke aufweist. Ein fehlendes, ganzes Beitragsjahr zieht eine Kürzung der AHV-Rente um 2.3% nach sich.

Analog zu diesen Überlegungen soll auch der Anspruch auf Sozialhilfe, resp. der Grundbedarf für den Lebensunterhalt gemäss SKOS-Richtlinien berechnet werden (siehe beiliegende EXCEL-Datei). Der Anspruch auf 100% des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt gemäss SKOS-Richtlinien besteht, unabhängig vom Alter, wenn beim Erstbezug von Sozialhilfe die betroffene Person ab dem 20. Lebensjahr AHV-pflichtig war.

Ist dies nicht der Fall, z.B. weil die Arbeitstätigkeit nach dem 20. Lebensjahr aufgenommen worden ist, wird pro fehlendes Jahr der Anspruch um 2.3% gekürzt. Der minimale Anspruch beträgt 50%. Hingegen 55-65-jährige Sozialhilfebezüger sollen bereits nach 36 möglichen (theoretischen) Beitragsjahren Anspruch auf 100% haben und für jedes weitere Jahr 2.3% zusätzlich erhalten, maximal somit 125.5%. Gerade diese Altersgruppe hat es schwer, wieder Tritt im Arbeitsmarkt zu finden. Der Nachweis über die erfüllte AHV-Pflicht wird mittels Zusammenruf der IK-Auszüge durch die Ausgleichskasse des Kantons festgestellt.

Für Jugendliche unter 20. Jahre gilt § 93 Abs. 1^{bis} SV.

b) Beschränkung der Dauer des Anspruchs bei Einwohnerinnen und Einwohnern mit Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen zu Erwerbszwecken auf einen Drittel der tatsächlichen Erwerbstätigkeit

Das Freizügigkeitsabkommen sieht keinen generellen Sozialhilfe-Anspruch für Stellensuchende oder Arbeitslose aus EU- und EFTA Ländern vor. Diese Aussage dürfte umso mehr auf Nicht-EU- und Nicht-EFTA-Bürger zutreffen.

Massgebend ist einzig und allein das Prinzip der Rechtsgleichheit, nach dem Personen in gleichen Umständen auch Anspruch auf die gleichen Leistungen und die Art der Ausrichtung haben sollen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Die Idee des Auftrages, den Umfang regulärer Sozialhilfe an eine Vorleistung zu knüpfen bzw. bei gewissen Personengruppen die Dauer des Anspruchs zeitlich zu beschränken, ist bei einer Umsetzung mit weitreichenden Folgen verbunden. Wie noch zu zeigen ist, hätten diverse Personengruppen – allen voran Familien mit Kindern – Leistungseinbussen oder gar einen Ausschluss aus dem System hinzunehmen. Auch Personen, die über einen Aufenthaltstitel verfügen und sich in die hiesige Gesellschaft eingliedern sollen, erhielten in vielen Fällen nur noch minimalste Nothilfe, die keinen Anschluss an die hiesige Gesellschaft und damit keine Integration ermöglicht. Darüber hinaus zeigen sich bei vertiefter Analyse Konflikte mit höherstehendem Recht; der Auftrag könnte nur teilweise umgesetzt werden.

Es ist aber angesichts der seit 2015 erfolgten Verschärfungen, den erreichten Verbesserungen und Kosteneinsparungen kein Handlungsdruck auszumachen, der eine so radikale, folgenschwere Veränderung der Sozialhilfe und grundsätzliche Abkehr von einem rechtskonformen, schweizweit getragenen System notwendig macht. Die Sozialhilfe stellt heute ein flexibles, einfaches und bewährtes System dar, das vergleichsweise knappe – aber individuell gestaltbare – Leistungen gewährt und Anreize sowie ein breites Instrumentarium zur Fallführung einschliesst. Zudem wird sie schon gruppenspezifisch ausgerichtet und Personen, welche die Schweiz verlassen müssen, erhalten bereits heute nur noch Nothilfe und sind damit von der regulären Sozialhilfe ausgeschlossen. Angesichts der Komplexität der Lebensumstände von unterstützten Personen und der veränderten Bedingungen des Arbeitsmarkts erscheint es zudem äusserst zweifelhaft, ob durch den vorgeschlagenen Systemumbau und die primär damit verfolgte Verknappung der Hilfe tatsächlich mehr Ablösungen in die wirtschaftliche Selbstständigkeit erzielt werden können. Vielmehr ist damit zu rechnen, dass die Situation für viele noch schwieriger wird und sich anderweitige Kosten einstellen, z.B. beim Kinderschutz, bei der Gesundheitsversorgung, bei der Kriminalität oder bei der Suchtbekämpfung. Entsprechend wird der Auftrag ablehnend beurteilt und eine Nichterheblicherklärung beantragt, was nachfolgend ausführlich zu begründen ist.

3.1 Es trifft die falschen Gruppen

Anspruch auf Sozialhilfe hat, wer sich in einer Notlage befindet und nicht in der Lage ist, aus dieser selbstständig herauszufinden (Prinzip der Subsidiarität). Nicht von Bedeutung sind erbrachte Vorleistungen und zunächst auch die Frage, ob eine Person die Notlage selbst verschul-

det hat. Der hilfeschenden Person wird zeitnah und vorübergehend ein Existenzminimum zugestanden und gleichzeitig werden die nötigen Schritte eingeleitet, damit sie möglichst rasch wieder wirtschaftliche Selbstständigkeit erlangt. Den Sozialdiensten steht dazu ein breites Instrumentarium von fördernden Massnahmen bis hin zu Sanktionen zur Verfügung. Diese relativ einfache Konzeption der Sozialhilfe erlaubt es, dass sie innerhalb des gesamten sozialen Sicherungssystems als unterstes Auffangnetz wirkt, also auch bei neuen Formen von Armut überbrücken kann und eine schlanke Verwaltung ermöglicht.

Demgegenüber werden Leistungen aus Sozialversicherungen aufgrund einer Ursache oder bei Eintritt eines Risikos wie Alter, Unfall, Krankheit, Arbeitslosigkeit etc. ausgerichtet. Diese werden unabhängig vom Bedarf im Einzelfall gewährt und sollen den bisherigen Lebensstandard bis zu einem festgelegten Maximum decken. Finanziert werden die Leistungen u.a. durch Beiträge der Versicherten; entsprechend sind sie auch abhängig vom Umfang der getätigten Einzahlungen. Oft wird zusätzlich das individuelle Verschulden in die Beurteilung miteinbezogen; ein solches kann die Leistungen vermindern. Diese Grundkonzeption verursacht viel Verwaltungsaufwand und führt auch dazu, dass Teile der Bevölkerung bei Vorliegen einer Notlage bzw. bei Eintritt eines Risikos keine oder nur unzureichende Sozialversicherungsleistungen erhalten.

Der dem Auftragstext beigefügten Tabelle ist zu entnehmen, dass nur Personen, die 36 theoretische Beitragsjahre bei der AHV ausweisen, also Personen ab dem 56. Lebensjahr 100% des sozialhilferechtlichen Grundbedarfs erhalten sollen. Damit würde ein für Sozialversicherungen typischer Ausschlussmechanismus in der Sozialhilfe zur Anwendung kommen. Dieser verkompliziert nicht nur die Administration, sondern hat für relativ viele Betroffene weitreichende Folgen. Dies zeigt ein Abgleich mit den Daten zu den Alters- und Bezugsgruppenstrukturen aus der schweizerischen Sozialhilfestatistik 2015:

- Die Altersstruktur präsentierte sich wie folgt:

| | |
|---------------|-------|
| 0 – 17 Jahre | 28.7% |
| 18 – 25 Jahre | 12.0% |
| 26 – 35 Jahre | 17.0% |
| 36 – 45 Jahre | 15.4% |
| 46 – 55 Jahre | 16.0% |
| 56 – 64 Jahre | 9.4% |
| 65 – 79 Jahre | 0.6% |
| Über 80 Jahre | 0.7% |

- 55.1% sind Schweizerinnen und Schweizer, 44.9% sind ausländische Staatsangehörige.
- 44.9% sind sogenannte Nichterwerbspersonen. Dazu zählen Personen ab 15 Jahren, die nicht erwerbstätig, nicht erwerbslos und auch nicht auf Arbeitssuche sind. Typischerweise gehören dazu Rentnerinnen und Rentner, Hausfrauen und Hausmänner und Personen in Ausbildung, aber auch Personen die vorübergehend arbeitsunfähig sind.
- 46.7 % verfügen über keine berufliche Ausbildung.

- Von den unterstützten Privathaushaltungen sind 18.6% Alleinerziehende und 8.4% Paare mit Kindern. (Gesamtschweizerisch betrachtet wurden 22,1% aller Haushalte, in denen nur eine erwachsene Person mit Minderjährigen wohnt, durch die Sozialhilfe unterstützt. Das heisst, dass Einelternhaushalte mit Minderjährigen besonders häufig von Sozialhilfe abhängig sind).

Würde der Auftrag wie vorgesehen umgesetzt, wären angesichts dieser Daten die allermeisten Personen (89.1%) mit Kürzungen beim Grundbedarf konfrontiert. Besonders empfindlich träfe es die zahlreichen jungen Familien, allen voran Alleinerziehende und ihre Kinder. Sollte der Auftragstext zudem so zu verstehen sein, dass mit Beitragsjahren auch tatsächliche Erwerbsjahre gemeint sein sollten, wäre die Anzahl Personen, die mit der Hälfte des aktuellen Grundbedarfs leben müsste, noch einmal wesentlich höher. Dies lässt sich aus der Tatsache des hohen Prozentsatzes von Nichterwerbspersonen in der Sozialhilfe ableiten. Eine relativ grosse Gruppe müsste je nach Haushaltgrösse künftig mit knapp Fr. 8.00 bis Fr. 16.00 pro Tag die Bedürfnisse des täglichen Lebens decken. Soweit mit einer Umsetzung des Auftrags vor allem ein stärkerer Anreiz erwartet wird, dass betroffene Personen sich rascher von der Sozialhilfe ablösen wollen, sind die Ressourcen der betroffenen Personen zu beachten. Die Erfahrung zeigt, dass u.a. Mängel bei der Ausbildung und eine eingeschränkte Gesundheit die Chancen auf Ablösung von der Sozialhilfe erheblich vermindern und zwar nicht nur bei Personen über 50 Jahren. Bei Familien, insbesondere bei alleinerziehenden Eltern, kommt der Mangel an Kinderbetreuungsstrukturen bzw. an sozialen Netzwerken oder Kinderreichtum hinzu. Oft ist die Lage derart komplex, dass auch die an eine Erwerbstätigkeit anknüpfende Ergänzungsleistung für Familien nicht bezogen werden kann.

3.2 Die eingeleiteten Massnahmen zeigen Wirkung

Auf den 1. Januar 2015 hat der Kanton Solothurn Abweichungen von den damaligen SKOS-Richtlinien eingeführt (§ 93 der Sozialverordnung vom 29. Oktober 2007, SV; BGS 831.2). Im Wesentlichen sind folgende Änderungen eingeführt worden:

- 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 (IZU und MIZ);
- 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.

Darüber hinaus erfolgte seit dem Jahr 2015 eine Plafonierung der finanziellen Mittel für die Infrastrukturkosten bei den Qualifizierungs- und Beschäftigungsangeboten für Sozialhilfebeziehende. Man hatte im Vorfeld festgestellt, dass sich diesbezüglich eine sehr heterogene, punkto Qualität, Bedarf und Nachhaltigkeit wenig transparente Angebotslandschaft entwickelt hatte. Diese wurde während der geltenden Plafonierung restrukturiert und wird mittlerweile hinsichtlich Qualität, Platzzahlen, Angebotsbreite und Kosten gesteuert.

Beide Massnahmen haben zu einer deutlichen Kostenverminderung geführt. Die Entwicklung seit dem Jahr 2012 zeigt, dass die Ausgaben zunächst von Fr. 90.7 Mio. (2012) über Fr. 96.5 Mio. (2013) bis auf Fr. 104.5 Mio. (2014) stiegen und dann auf Fr. 98.2 Mio. (2015) und hernach auf Fr. 95 Mio. (2016) absanken. Dies zeigt, dass die eingeleiteten Massnahmen wirken und das Leistungsfeld gesteuert werden kann. Diesen Weg gilt es weiter zu verfolgen. Um weitere Optimierungen zu erreichen, wurden inzwischen die elektronische Datenverwaltung und der elektronische Datenaustausch beim Kanton bzw. beim Amt für soziale Sicherheit (ASO) und gleichermassen bei den Sozialregionen auf den neusten Stand gebracht. Weiter wurde ein Revisionskonzept entwickelt, welches gegenwärtig in einem Pilotversuch getestet wird. Dessen Einführung verspricht, die Strukturen und Prozesse auf den Sozialregionen zu verbessern und deren Leistungen professioneller sowie vergleichbarer zu machen. Dies ist nicht nur im Sinne der Sozialhilfebeziehenden, sondern vor allem auch im Interesse der Gemeinden. Nur gut entwickelte Sozialregionen sind in der Lage, Sozialhilfe angemessen, wirkungsvoll, ressourcenschonend sowie rechtskonform auszurichten und Fehlentwicklungen oder Missbrauch entgegenzuwirken. Der Stand der Umsetzung entspricht den Vorgaben; die einzelnen Schritte erfolgen zudem immer in Absprache und unter aktivem Einbezug des Verbandes Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG).

3.3 Sozialhilfe ist bereits knapper bemessen

Die Sozialhilfe deckt lediglich das Existenzminimum einer bedürftigen Person. Im Kanton Solothurn gelten für die Bemessung der Leistung die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien). Aktuell wird in diesen ein Existenzminimum definiert, welches sich an den einkommensschwächsten zehn Prozent der Schweizer Haushaltungen orientiert. Insbesondere der Grundbedarf für den Lebensunterhalt, welcher die alltäglichen Ausgabepositionen eines Haushaltes (ohne Kosten für die Wohnung und die medizinische Grundversorgung) abdeckt, liegt sowohl unter demjenigen der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV als auch unter demjenigen nach den betriebsrechtlichen Richtlinien. Folgende Pauschalen abgestuft nach Haushaltgrösse gelten:

| Haushaltgrösse | Pauschale pro Monat Sozialhilfe | Pauschale pro Tag und Person (30.4 Tage Ø) |
|-------------------|---------------------------------|--|
| 1 Person | Fr. 986.00 | Fr. 32.45 |
| 2 Personen | Fr. 1'509.00 | Fr. 24.80 |
| 3 Personen | Fr. 1'834.00 | Fr. 20.10 |
| 4 Personen | Fr. 2'110.00 | Fr. 17.35 |
| 5 Personen | Fr. 2'386.00 | Fr. 15.70 |

Im Vergleich dazu die Pauschalen für den Lebensunterhalt bei EL-Bezug und nach betriebsrechtlichen Vorgaben:

| Haushaltgrösse | Pauschale pro Monat Ergänzungsleistungen | Pauschale pro Tag und Person (30.4 Tage Ø) |
|-------------------|---|---|
| 1 Person | Fr. 1'607.50 | Fr. 52.90 |
| 2 Personen (Paar) | Fr. 2'411.25 | Fr. 39.65 |

| Haushaltgrösse | Pauschale pro Monat Betreibungsrecht | Pauschale pro Tag und Person (30.4 Tage Ø) |
|----------------|---|---|
| 1 Person | Fr. 1'200.00 | Fr. 39.45 |
| 2 Personen | Fr. 1'700.00 | Fr. 27.95 |

3.4 Gewisse Gruppen erhalten bereits weniger Sozialhilfe

Reguläre Sozialhilfe erhalten nach den aktuellen Bestimmungen Schweizer Staatsangehörige, Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung B und solche mit einer Niederlassungsbewilligung C.

Darüber hinaus gelten für bestimmte Anspruchsgruppen unabhängig vom Aufenthaltsstatus strengere Vorgaben bzw. die Hilfe ist knapper bemessen. Dies gilt bspw. für die sog. jungen Erwachsenen, also Personen zwischen dem 18. und 25. Lebensjahr. Sie dürfen nur in Ausnahmefällen einen von den Eltern getrennten Haushalt führen oder ganz alleine wohnen und die Ansätze für den Grundbedarf sind um 20% tiefer (Fr. 789.00 statt Fr. 986.00).

Darüber hinaus erhalten Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen im Kanton Solothurn seit Jahren einen Grundbedarf, der um 20% reduziert ist. Ebenso erfolgt eine zurückhaltende Gewährung von situationsbedingten Leistungen und die Unterkunft, das Mobiliar sowie die notwendige Kleidung werden regelmässig in Naturalform sichergestellt. Der Zugang zu medizinischen Leistungen wird bedarfsorientiert gesteuert.

3.5 Ausschluss von der regulären Sozialhilfe erfolgt

Das Recht auf Hilfe in Notlagen ist ein in Art. 12 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) verankerter Anspruch und ist hinsichtlich des persönlichen Geltungsbereiches als Menschenrecht ausgestaltet. Damit geniessen alle Personen, die sich in der Schweiz aufhalten und sich in einer Notlage befinden, diesen Schutz. Sie sind mit denjenigen Mitteln zu versorgen, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind. Der Leistungsumfang ist in Art. 12 BV nicht konkretisiert. Verstanden als Minimalgarantie sind grundsätzlich nur die elementarsten menschlichen Bedürfnisse nach Nahrung, Kleidung, Obdach und medizinischer Grundversorgung zu befriedigen. Nothilfe liegt deutlich unter dem Leistungsniveau ordentlicher Sozialhilfe. Konzeptionell ist sie auf Personen ausgerichtet, die keine Perspektive in der Schweiz haben; denn sie bietet keine langfristige Existenzgrundlage und ermöglicht keinen Anschluss an die hiesige Gesellschaft. Gewährt wird sie entsprechend vor allem an Personengruppen, die das Land zu verlassen haben. Bei ihnen steht eine Ausreise im Vordergrund und bei Bedarf nur eine minimale Überbrückungshilfe. Dazu gehören:

- Asylsuchende mit einem rechtskräftigen Nichteintretensentscheid und einer rechtskräftigen Wegweisung (inkl. Dublin-Out),
- Asylsuchende mit einem rechtskräftigen Negativentscheid und einer rechtskräftigen Wegweisung,
- Ausländische Personen, deren vorläufige Aufnahme aufgehoben wurde,
- Personen, die über keinen Aufenthaltstitel mehr verfügen (z.B. rechtskräftiger Widerruf der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung und Wegweisung aus der Schweiz),
- EU- / EFTA-Staatsangehörige mit Kurzaufenthaltsbewilligung L,
- Touristen, einschliesslich EU- / EFTA- Staatsangehörige auf Stellensuche.

Am 16. Dezember 2016 hat das Parlament das Ausführungsgesetz zu Artikel 121a BV verabschiedet. Darin enthalten sind unter anderem Massnahmen zu den Vollzugsverbesserungen beim Freizügigkeitsabkommen (FZA). Dabei wird auch der Bezug von Sozialhilfe von EU-/EFTA-Staatsangehörigen näher geregelt. Stellensuchende werden neu explizit vom Sozialhilfebezug ausgeschlossen (Art. 29a nAuG). Ebenfalls wird darin das Erlöschen des Aufenthaltsrechts von EU-/EFTA-Staatsangehörigen als Arbeitnehmende präzisiert: Während der ersten zwölf Monate ihres Aufenthalts in der Schweiz behalten Inhaberinnen und Inhaber einer Kurzaufenthaltsbewilligung L oder einer Aufenthaltsbewilligung B ihr Aufenthaltsrecht noch während sechs Monaten ab dem unfreiwilligen Stellenverlust oder bis zum Ende des Bezugs der Arbeitslosenentschädigung. Innerhalb dieser Fristen besteht kein Anspruch auf Sozialhilfe (Art. 61a Abs. 3 nAuG). Bei einem unfreiwilligen Stellenverlust nach den ersten zwölf Monaten des Aufenthalts in der Schweiz behalten Inhaberinnen und Inhaber einer Aufenthaltsbewilligung B ihre Arbeitnehmereigenschaft und damit ihr Aufenthaltsrecht noch während sechs Monaten ab dem unfreiwilligen Stellenverlust oder während sechs Monaten ab dem Ende der Arbeitslosenentschädigung. Innerhalb dieser Fristen besteht Anspruch auf Sozialhilfe. Die genannten Regelungen sind noch nicht in Kraft; die Praxis im Kanton Solothurn bezüglich der Gewährung von wirtschaftlicher Hilfe wird jedoch bereits in diesem Sinne umgesetzt.

Zu erwähnen ist weiter, dass in einzelnen Ausnahmefällen auch Personen, die dauerhaft in der Schweiz leben, infolge von Sanktionen nur noch Nothilfe erhalten.

Die SODK hat zur Nothilfe Richtlinien erlassen. Seit dem 1. Juli 2013 gelten im Kanton Solothurn gestützt auf diese Richtlinien folgende Unterstützungsansätze für Nahrung und Hygiene (RRB Nr. 2013/1224 vom 24. Juni 2013):

| Haushaltsgrösse | Geldbetrag pro Unterstützungseinheit | Geldbetrag pro Person | Pauschale pro Monat (30.4 Tage ø) |
|-------------------|--------------------------------------|-----------------------|-----------------------------------|
| 1 Person | Fr. 9.00 | Fr. 9.00 | Fr. 274.00 |
| 2 Personen | Fr. 16.00 | Fr. 8.00 | Fr. 487.00 |
| 3 Personen | Fr. 21.00 | Fr. 7.00 | Fr. 639.00 |
| Je weitere Person | + Fr. 7.00 | Fr. 7.00 | Fr. 213.00 |

Eine Unterkunft wird in aller Regel in Natura zur Verfügung gestellt; die medizinische Versorgung nur im Bedarfsfall. Die Pauschale für Nahrung und Hygiene entspricht im Durchschnitt et-

wa einem Drittel des Grundbedarfs in der ordentlichen Sozialhilfe; bei Einzelpersonen sogar nur rund 28%.

3.5.1 Auftrag steht im Widerspruch zu höherrangigem Recht

Personen aus dem EU/EFTA-Raum mit gültiger Aufenthaltsbewilligung, die im Rahmen des Freizügigkeitsabkommens (FZA) in die Schweiz einreisen, um einer Erwerbsarbeit nachzugehen oder sich bei ihren Familien niederzulassen, sind gemäss Art. 2 FZA (Diskriminierungsverbot) grundsätzlich wie Schweizerinnen und Schweizer zu behandeln. Dies gilt auch für den Bezug von Leistungen der Sozialhilfe und zwar hinsichtlich der Anspruchsvoraussetzungen und Umfang der Hilfe.

Anerkannte und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge haben aufgrund der Genfer Flüchtlingskonvention in Bezug auf die Sozialhilfe Anrecht auf Gleichbehandlung mit der einheimischen Bevölkerung. Sie haben dementsprechend Anspruch auf ordentliche Sozialhilfe wie Schweizerinnen und Schweizer.

Soweit der Auftrag eine zeitliche Begrenzung des Bezugs von Sozialhilfe und in der Folge ein Herabsetzen auf Nothilfe bei den genannten beiden Personengruppen erreichen will (Buchstabe b), kann dies wegen höherstehendem Recht also nicht umgesetzt werden.

Die genannten Gleichstellungsnormen gelten nicht gegenüber ausländischen Staatsangehörigen aus sog. Drittstaaten, die über eine B- oder C-Bewilligung verfügen, bzw. gegenüber Personen, für die eine andere Aufenthaltsregelung gilt. Bei den Letztgenannten hat der Kanton seine Kompetenz bereits genutzt und tiefere Sozialhilfesätze eingeführt bzw. ein Ausschluss von der ordentlichen Sozialhilfe vorgenommen. Zu beachten war dabei, dass das verfassungsrechtlich verankerte Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) und das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV) nicht verletzt werden. Das Rechtsgleichheitsgebot ist dann eingehalten, wenn Personen in gleichen Umständen auch Anspruch auf die gleichen Leistungen haben; und eine Differenzierung nur dort stattfindet, wo die massgebenden Verhältnisse voneinander abweichen. Diskriminierung stellt einen qualifizierenden Fall der Verletzung des Rechtsgleichheitsgebotes dar. Die vorgenommene Ungleichbehandlung knüpft dabei an unsachliche Elemente an, namentlich an die Herkunft, die Rasse, das Geschlecht, die Sprache, die soziale Stellung, die Lebensform, die religiösen, weltanschaulichen oder an die politische Überzeugung einer Person. Bei denjenigen Personengruppen ausländischer Staatsangehörigkeit, die bereits heute einen um 20% tieferen Grundbedarf oder nur Nothilfe erhalten, rechtfertigt sich dies, weil über ihren Aufenthaltsstatus noch nicht oder nur vorläufig entschieden wurde bzw. ein solcher nicht oder nicht mehr besteht. Bei diesen Personen wird eine Integration nicht aktiv angestrebt bzw. eine Teilhabe an der hiesigen Gesellschaft kann keine Zielsetzung (mehr) sein. Diese Unterscheidung ist sachlich und begründet eine differenzierte Behandlung. Eine Bezugsfrist bei der Sozialhilfe bzw. ein anschliessendes Herabsetzen auf Nothilfe bei Personen aus Drittstaaten mit gültiger B- oder C-Bewilligung ist demgegenüber nicht verfassungskonform umsetzbar. Eine solche Unterscheidung würde primär an die Staatsbürgerschaft oder die Herkunft anknüpfen, was gegen Art. 8 BV verstiesse.

Leben Personen mit B- oder C-Bewilligung dauerhaft von der Sozialhilfe, gilt es zu prüfen, inwieweit eine Verlängerung ihres Aufenthaltsrechts noch gerechtfertigt ist. Die ausländerrechtlichen Bestimmungen sehen hier explizit Möglichkeiten vor. Diese Instrumente sind primär auszuschöpfen; allfälliger Optimierungsbedarf ist koordiniert mit den anderen Kantonen und zusammen mit dem Bund anzugehen.

3.6 Sozialhilfe fördert und fordert

Sozialhilfe stellt eine sog. bedarfsorientierte Leistung dar. Die Ermittlung der individuellen Leistung erfolgt immer unter Anwendung der Formel „Lebensbedarf minus Eigenmittel gleich Hilfe“. Damit erfolgt im Einzelfall zur Bemessung der Hilfe eine Gegenüberstellung der normierten Bedarfspositionen nach den SKOS-Richtlinien und den verfügbaren Einkommen. Lediglich die Differenz wird als Sozialhilfe gewährt. Dies stellt eine einfache Berechnung des Anspruchs dar und ist darauf ausgerichtet, eine konkrete, aktuelle Notlage zu überbrücken. Zudem ist diese Methode genügend flexibel, um auch auf besonders komplexe Problemlagen einzugehen und eine individualisierte, fördernde Hilfe zu gewährleisten. Erweist es sich im Einzelfall bspw. für die Integration in den 1. Arbeitsmarkt als nötig, können in den Bedarf auch Kosten für eine Weiterbildung oder die Fremdbetreuung von Kindern aufgenommen werden. So kann eine sinnvolle, ressourcenorientierte Hilfsplanung direkt mit den nötigen Mitteln verknüpft werden. Dies stellt ein wichtiges Instrument zur Befähigung von sozialhilfeabhängigen Personen dar, damit einem längeren Verbleib in der Sozialhilfe gezielt entgegengewirkt werden kann.

Obwohl der Zugang zur Sozialhilfe niederschwellig ist, heisst dies nicht, dass das persönliche Verhalten der unterstützten Person bzw. das Prinzip „Leistung und Gegenleistung“ keine Rolle spielt. Für Beziehende von Sozialhilfe gilt ein enges Pflichtgefüge. Es wird nicht nur eine transparente Zusammenarbeit mit den Behörden verlangt (§ 17 des Sozialgesetzes vom 31. Januar 2007, SG; BGS 831.1), sondern sie sind auch aufgefordert, alles zu unternehmen, um die eigene Situation zu verbessern bzw. auf eine Ablösung von der Sozialhilfe hinzuarbeiten (§§ 17 und 148 SG). Der Leistungsbezug kann namentlich mit konkretisierten Auflagen und Weisungen verbunden werden (§ 148 Abs. 2 SG). Wer sich nicht daran hält, muss mit Sanktionen rechnen, insbesondere mit Kürzungen des Grundbedarfes von bis zu 30%. Bei schwersten Pflichtverletzungen kann ausnahmsweise ein Herabsetzen auf Nothilfe bei allen Personen erfolgen, unabhängig von ihrem Aufenthaltstitel (§ 165 SG i.V.m. § 93 SV).

Damit gilt in der Sozialhilfe zwar keine Vorleistungspflicht, aber die konkrete Unterstützung wird daran geknüpft, dass eine angemessene Gegenleistung erbracht wird. Der Pflichtrahmen, die Möglichkeit, Auflagen zu verfügen sowie Sanktionen zu verhängen, bilden die Gegenstücke zum Instrument, situationsbedingte Zusatzleistungen gewähren zu können. Zusammen ergibt sich eine breite und flexible Massnahmenpalette, um Leistung und Gegenleistung massgeschneidert aufeinander abzustimmen.

3.7 Interkantonaler Konsens bewahren

Die Kantone richten sich bei der Ausgestaltung der Sozialhilfe grundsätzlich nach den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS). Diese sind vor kurzem revidiert worden, wobei es sowohl zu Senkungen bei der materiellen Unterstützung als auch zu einer Verschärfung der Sanktionen gekommen ist. Die im Kanton Solothurn im 2015 eingeführten Abweichungen haben in wesentlichen Punkten Eingang in den Reformprozess gefunden und gelten heute als schweizweiter Standard (z.B. die Kürzung um 30%, die geringere Hilfeleistung für junge Erwachsene oder die eingeschränkte Anwendung des Anreizsystems). Die Kantone haben den Revisionsprozess über die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) eng begleitet und die Anpassungen explizit genehmigt. Dadurch ist ein breit abgestützter Konsens entstanden; die überarbeiteten Richtlinien gelten als schweizweiter Standard. Mit einer Umsetzung des vorliegenden Auftrags würde der Kanton Solothurn diesem erst kürzlich erreichten Konsens widersprechen und einen Alleingang unternehmen. Es ist nicht einzusehen, weshalb dieser drastische Schritt, der mit Kritik und Verlust von Einflussmöglichkeiten auf interkantonaler Ebene verbunden wäre, angesichts der erzielten Erfolge getan werden soll.

3.8 Fazit

Die obigen Ausführungen zeigen, dass die Sozialhilfe ein ausgereiftes, zielgruppenorientiertes System darstellt, welche eine breite Palette an Fördermassnahmen und auch Sanktionen zur Verfügung steht, um Personen von staatlicher Hilfe abzulösen. Wird das Instrumentarium ausgeschöpft und sorgfältig angewendet, kann auch mangelndes Engagement oder Missbrauch ausreichend bekämpft werden. Zudem zeigen die jüngsten Entwicklungen, dass die Sozialhilfe veränderungsfähig ist und erfolgreich sowie massvoll an neue Umstände angepasst werden kann. Die Umsetzung des Auftrags führt demgegenüber zu keiner Ergänzung oder Optimierung des bestehenden Instrumentariums. Vielmehr würden für die meisten Betroffenen lediglich die verfügbaren, bescheiden bemessenen Mittel pauschal und ohne Rücksicht auf die individuelle Situation stark verringert. Damit lassen sich kurzfristig Kosten einsparen, ein langfristiger Nutzen für die Armutsbekämpfung, der auch negative Folgen (z.B. beim Kinderschutz, bei der Gesundheitsversorgung, bei der Kriminalität oder bei der Suchtbekämpfung) zu kompensieren vermag, ist aber nicht ersichtlich. Zudem besteht angesichts der erfolgten Verschärfungen und den erreichten Verbesserungen sowie Kosteneinsparungen kein Handlungsdruck, der eine so radikale Veränderung des Sozialhilfesystems mit derart weitreichenden Folgen, die letztlich auch eine Abkehr von einem erst kürzlich erreichten schweizweiten Konsens bedeuten, notwendig erscheinen lässt.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission

Verteiler

Departement des Innern, Departementssekretariat
Amt für soziale Sicherheit (3); HAN, KUM, BOR (2017-033)
Aktuariat SOGEKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat