

# Regierungsratsbeschluss

vom 20. Februar 2018

Nr. 2018/208  
KR.Nr. I 0230/2017 (DDI)

## Interpellation Fraktion CVP/EVP/glp/BDP: Struktur und Entwicklung der Sozialhilfeempfänger im Kanton Solothurn Stellungnahme des Regierungsrates

### 1. Vorstosstext

Im Rahmen der Diskussion um die Prämienverbilligungen (SGB193/2017), siehe auch Tabelle 1, wurde sichtbar, dass sich die Zahl der Sozialhilfeempfänger seit dem Jahr 2008 um 103% erhöht hat. Alleine zwischen 2014 und 2016 ist es zu einem Anstieg um 34% gekommen.

| Jahr               | Total               |        |           | Ergänzungsleistungen <sup>1)</sup> |          | Sozialhilfe <sup>2)</sup> |          | Ordentliche Anträge |          |
|--------------------|---------------------|--------|-----------|------------------------------------|----------|---------------------------|----------|---------------------|----------|
|                    | Einh. <sup>3)</sup> | Pers.  | Summe     | Einh.                              | Summe    | Einh.                     | Summe    | Einh.               | Summe    |
| 2008               | 41'347              | 78'194 | 96.1 Mio  | 7'279                              | 28.0 Mio | 4'120                     | 14.0 Mio | 29'455              | 54.1 Mio |
| 2009               | 42'162              | 74'209 | 106.6 Mio | 7'431                              | 30.2 Mio | 4'351                     | 15.8 Mio | 29'820              | 60.6 Mio |
| 2010               | 46'560              | 74'286 | 124.6 Mio | 7'760                              | 35.6 Mio | 5'529                     | 19.5 Mio | 31'908              | 69.5 Mio |
| 2011               | 45'526              | 71'395 | 127.1 Mio | 8'146                              | 42.4 Mio | 5'926                     | 22.5 Mio | 30'035              | 58.9 Mio |
| 2012               | 45'721              | 77'190 | 125.2 Mio | 9'350                              | 46.2 Mio | 6'023                     | 22.0 Mio | 29'211              | 54.0 Mio |
| 2013               | 42'091              | 63'870 | 115.9 Mio | 9'911                              | 51.2 Mio | 6'092                     | 23.9 Mio | 25'622              | 40.2 Mio |
| 2014               | 40'162              | 58'480 | 116.2 Mio | 11'803                             | 55.3 Mio | 6'251                     | 25.8 Mio | 21'178              | 34.2 Mio |
| 2015               | 41'610              | 56'604 | 128.4 Mio | 12'641                             | 63.0 Mio | 7'644                     | 32.8 Mio | 20'480              | 31.9 Mio |
| 2016 <sup>4)</sup> | 49'818              | 68'854 | 143.9 Mio | 14'583                             | 64.9 Mio | 8'374                     | 33.8 Mio | 25'776              | 43.9 Mio |
| 2017*              |                     |        | 156.0 Mio |                                    | 71.6 Mio |                           | 34.1 Mio |                     | 50.3 Mio |

\* Provisorische Hochrechnungen gemäss Angaben Ausgleichskasse.

Tabelle 1: Auszug aus SGB193/2017

Dieser Anstieg ist nicht nur im Rahmen der Prämienverbilligung ein Problem, sondern scheint uns darüber hinaus ein alarmierendes Signal.

Wir bitten den Regierungsrat in diesem Zusammenhang um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie ist die Sozialhilfequote des Kantons Solothurn im Vergleich zu den anderen Kantonen und zum Schweizerischen Mittel?
2. Wie setzt sich die Gruppe nach den Kriterien Erwerbstätigkeit, Alter, Aufenthaltsstatus und Geschlecht zusammen?
3. Was sind die wichtigsten Treiber für den Anstieg der Zahl der Sozialhilfeempfänger?
4. Plant der Regierungsrat bereits Massnahmen, um den Anstieg zu dämpfen oder gar die absolute Zahl zu reduzieren?

Wir danken für die Beantwortung dieser Fragen.

## 2. Begründung

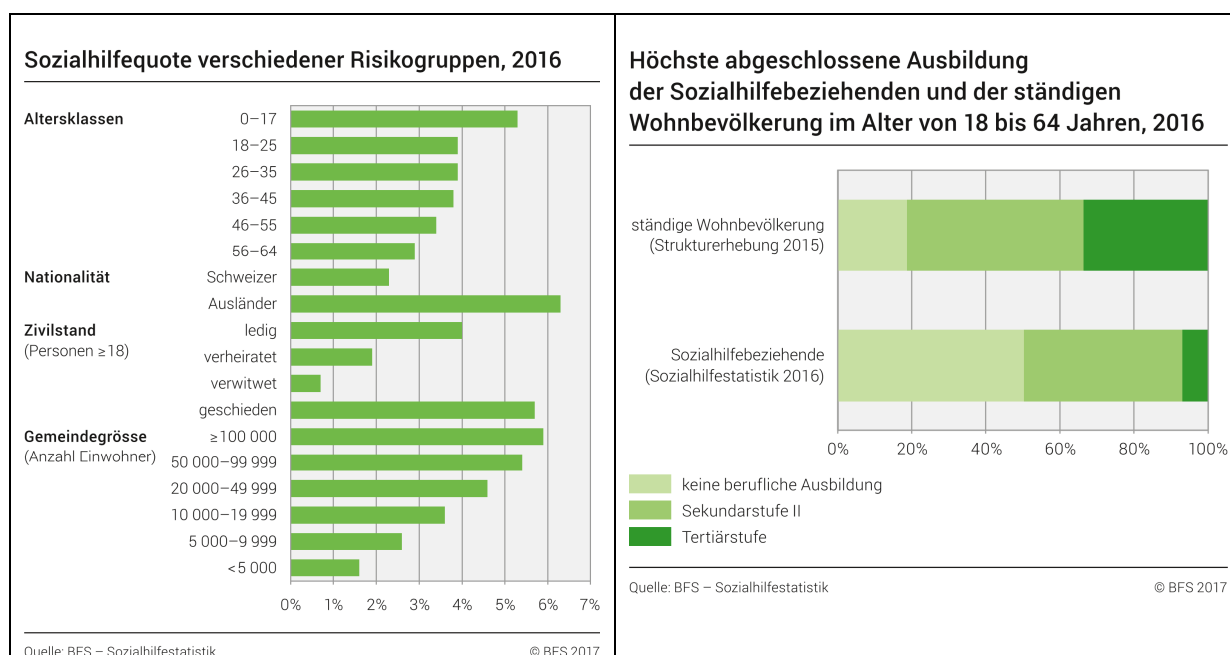
Die Begründung ist im Vorstosstext enthalten.

## 3. Stellungnahme des Regierungsrates

### 3.1 Vorbemerkungen

Die Sozialhilfe ist eine wichtige Säule der Sozialen Sicherheit. Sie bildet das unterste Netz, insbesondere wenn im Einzelfall das Sozialversicherungssystem und die daran anknüpfenden Ergänzungsleistungen nicht oder ungenügend greifen. Im Kanton Solothurn wie auch in der übrigen Schweiz hat die Anzahl Sozialhilfebeziehender in den letzten Jahren stetig zugenommen. Dies hängt in erster Linie mit dem Bevölkerungswachstum zusammen. Die absolute Zahl an unterstützten Personen ist deshalb wenig aussagekräftig. Repräsentativer ist die Sozialhilfequote. Sie bildet den Anteil unterstützter Personen gemessen an der Gesamtbevölkerung ab.

Die Zusammensetzung der Bezugsgruppen in der Sozialhilfe zeigt, wer ein besonders hohes Risiko hat, Unterstützung beziehen zu müssen. Besonders häufig von Sozialhilfe abhängig sind Kinder, Personen ausländischer Staatszugehörigkeit, Geschiedene und Personen ohne nachobligatorische Ausbildung. Dies zeigt nachfolgende Graphik für die Schweiz:



Für den Kanton Solothurn zeigt sich ein vergleichbares Bild. Im Jahre 2016 waren 30% der betroffenen Personen minderjährig, 53% Schweizer/innen, 47% Ausländer/innen, 29.7% waren getrennt, geschieden oder verwitwet; bei 27.5% der Unterstützungseinheiten handelte es sich um Paare oder alleinerziehende Eltern mit einem oder mehreren Kindern. Etwa die Hälfte der betroffenen Personen verfügt nur über einen obligatorischen Schulabschluss.

Die Daten zu den Bezugsgruppen geben wichtige Hinweise über die Ursachen von Armut und damit auch, welche Massnahmen zur Vermeidung von Sozialhilfebezug erfolgreich sein könnten. Generell gilt es jedoch zu beachten, dass sich die Mehrheit der unterstützten Personen in einer komplexen Lebenslage befindet und in aller Regel nur über sehr geringe physische sowie psychische Ressourcen verfügt. Sucht, chronifizierte Leiden, soziale Isolation und fehlende Ta-

gesstruktur bis hin zur Verwahrlosung sind Probleme, mit denen sich viele unterstützte Personen konfrontiert sehen. Entsprechend gering sind ihre Chancen auf eine berufliche Integration. Sie erreichen die nötige Arbeitsmarktfähigkeit kaum mehr und bleiben auf Sozialhilfe angewiesen. Die Daten zu den Bezugsgruppen zeigen aber auch, dass in einigen Fällen das Gründen einer Familie, der tiefe Ausbildungsstand oder der Verlust der Arbeit bei einer älteren Person die alleinige Ursache für das Beziehen von Sozialhilfe ist. Hier sollten mit vergleichsweise einfachen Massnahmen Verbesserungen und dauerhafte Ablösungen von der Sozialhilfe erzielt werden können.

Die Kosten für die Sozialhilfe haben im Kanton Solothurn über eine längere Zeit betrachtet ebenfalls zugenommen, da die Anzahl unterstützter Personen gestiegen ist. In den letzten Jahren konnten die Kosten aber durch gezielte Massnahmen trotz wenig Rückgang bei der Sozialhilfequote bzw. Anstieg verringert bzw. stabilisiert werden. Seit dem Jahr 2012 sind die Ausgaben zunächst von Fr. 90.7 Mio. (2012) über Fr. 96.5 Mio. (2013) bis auf Fr. 104.5 Mio. (2014) gestiegen und dann auf Fr. 98.2 Mio. (2015) und hernach auf Fr. 95 Mio. (2016) abgesunken. Dies wird sich jedoch auf Dauer nicht halten lassen, wenn es nicht gelingt, mehr Personen dauerhaft von der Sozialhilfe abzulösen.

Zu den Fragen:

### 3.1.1 Zu Frage 1:

*Wie ist die Sozialhilfequote des Kantons Solothurn im Vergleich zu den anderen Kantonen und zum Schweizerischen Mittel?*

Die schweizerische Sozialhilfestatistik zeigt zur Sozialhilfequote folgendes Bild:

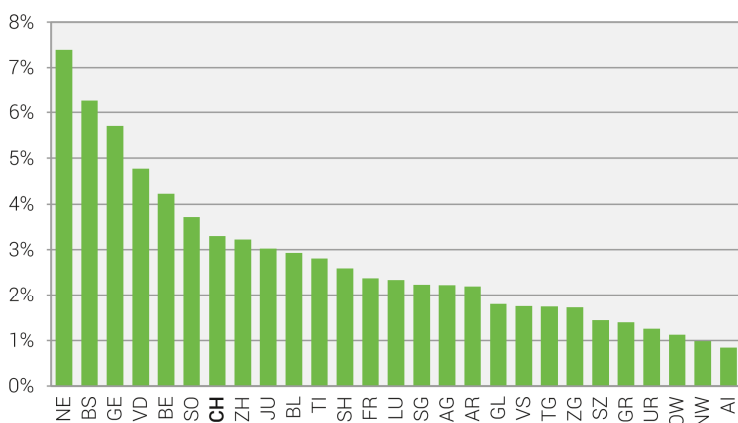
| 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 3.2  | 3.3  | 3.1  | 2.9  | 3.0  | 3.0  | 3.0  | 3.1  | 3.2  | 3.2  | 3.2  | 3.3  |

Für den Kanton Solothurn zeigt sich die folgende Entwicklung:

| 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 3.0  | 3.2  | 2.8  | 2.5  | 2.8  | 3.1  | 3.2  | 3.3  | 3.5  | 3.6  | 3.5  | 3.7  |

Gesamtschweizerisch zeigen sich regionale Unterschiede, erwartungsgemäss weisen insbesondere die städtischen Kantone eine höhere Sozialhilfequote aus:

### Sozialhilfequote nach Kanton und gesamtschweizerischer Durchschnitt, 2016



Auch innerhalb des Kantons zeigen sich Unterschiede. Die Bezirke Gösgen, Olten und Lebern weisen Quoten über 4 Prozent aus, während Dorneck mit 2.1 Prozent und Bucheggberg mit 0.8 Prozent deutlich unter der kantonalen Quote liegen. In kleinen Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnerinnen und Einwohnern liegt die Sozialhilfequote durchschnittlich bei lediglich 1.7 Prozent.

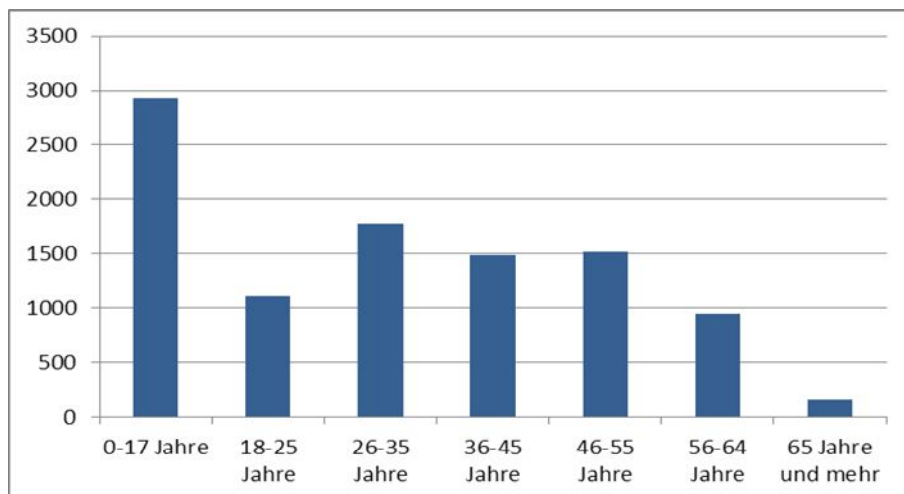
Seit drei Jahren wird in der Sozialhilfestatistik auch die sogenannte Haushaltquote ausgewiesen. Diese misst die Anzahl der Unterstützten in Privathaushalten in den Kantonen. Im Kanton Solothurn wurden 2016 4.6% aller Haushalte mit Sozialhilfeleistungen unterstützt. Auch dieser Wert liegt im Vergleich etwas über dem schweizerischen Mittel von 4.2%.

### 3.1.2 Zu Frage 2:

*Wie setzt sich die Gruppe nach den Kriterien Erwerbstätigkeit, Alter, Aufenthaltsstatus und Geschlecht zusammen?*

#### Sozialhilfebeziehende nach Alter

Wie eingangs erwähnt sind Alleinerziehende und damit Kinder und Jugendliche besonders stark auf die Leistungen der Sozialhilfe angewiesen; im Jahr 2016 mussten 27.5 % aller entsprechenden Haushalte im Kanton Solothurn mindestens teilweise mit Sozialhilfeleistungen unterstützt werden. Fast ein Drittel der unterstützten Personen waren Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren. Mit zunehmendem Alter nimmt das Sozialhilferisiko ab und spielt ab dem AHV-Alter nur noch in Ausnahmefällen eine Rolle. Die nachfolgende Graphik zeigt die Aufteilung nach Altersgruppen für den Kanton Solothurn:



#### Sozialhilfebeziehende nach Geschlecht

In den letzten Jahren waren Männer und Frauen in der Sozialhilfe zu gleichen Teilen vertreten (Stand 2016 Kanton Solothurn: 50.1% Männer, 49.9% Frauen).

#### Sozialhilfebeziehende nach Aufenthaltsstatus

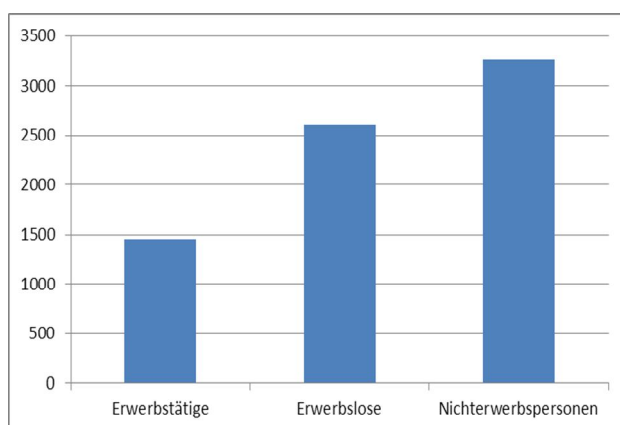
Im Jahr 2016 haben im Kanton Solothurn mehrheitlich Schweizerinnen und Schweizer Sozialhilfeleistungen bezogen. Der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer betrug 47%, was dem gesamtschweizerischen Wert entspricht. Gemessen an der Gesamtbevölkerung bzw. am Verhältnis Schweizer/innen zu Ausländer/innen sind sie übervertreten. Wie bereits erwähnt, liegt dies zur Hauptsache an der häufig mangelhaften Berufs- und Ausbildungsqualifikation sowie an den oft ungünstigen Erwerbssituationen in Tieflohnbranchen. Im Einzelnen verteilen sich die Sozialhilfebeziehenden wie folgt:

|                                       |      |
|---------------------------------------|------|
| Schweiz                               | 5247 |
| Jahresaufenthalter B                  | 1088 |
| Niederlassung C                       | 3158 |
| Kurzaufenthalter L                    | 28   |
| anerkannte Flüchtlinge                | 28   |
| vorläufig aufgenommene Flüchtlinge F  | 46   |
| vorläufig Aufgenommene Asylsuchende F | 225  |
| weitere                               | 90   |

Anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen erscheinen in dieser Statistik erst, wenn sie durch die Regelsozialhilfe unterstützt werden. Dies ist 5 bis 7 Jahre nach Einreise bzw. Entscheid über ihr Asylgesuch der Fall.

### Sozialhilfebeziehende nach Erwerbstätigkeit

Die Sozialhilfestatistik unterscheidet zwischen den Kategorien Erwerbstätige, Erwerbslose und Nichterwerbspersonen. Nichterwerbspersonen sind Sozialhilfebeziehende ab 15 Jahren, die nicht erwerbstätig sind und dem Arbeitsmarkt momentan auch nicht zur Verfügung stehen. Dies bspw. wegen vorübergehender oder dauernder Arbeitsunfähigkeit, familiären Betreuungsaufgaben, weil sie eine Ausbildung absolvieren oder bereits im Rentenalter sind. Im schweizerischen Vergleich weist der Kanton Solothurn in der Sozialhilfe eine höhere Anzahl von Nichterwerbspersonen auf.



#### 3.1.3 Zu Frage 3:

*Was sind die wichtigsten Treiber für den Anstieg der Zahl der Sozialhilfeempfänger?*

Die Entwicklung der Sozialhilfequote und damit verbunden der Anstieg unterstützter Personen hat verschiedene Ursachen.

- Revisionen bei den Sozialversicherungen: Der hohe Anteil an Nichterwerbspersonen deutet darauf hin, dass die in den letzten Jahren vorgenommenen Verschärfungen in den vorgelagerten Sicherungssystemen der Arbeitslosenversicherung und der Invalidenversicherung Wirkung zeigen. Ein Teil der Personen, die keine Versicherungsleistungen mehr erhalten, finden sich heute in der Sozialhilfe. Dies betrifft vor allem Personen mit dauerhaften gesundheitlichen Einschränkungen, die nicht oder nur teilweise für eine Rente berechtigen, aber auch einer Anstellung auf dem 1. Arbeitsmarkt entgegenstehen.
- Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt: Der Bedarf an gering qualifizierten Arbeitskräften sinkt seit Jahren. Gefragt ist zunehmend Fachpersonal. Wer diesem Profil nicht

entspricht, verliert häufiger die Arbeit und hat es zunehmend schwerer, Zugang zum Arbeitsmarkt zu finden. Mangelnde Sprachkenntnisse, Betreuungspflichten oder ein Alter von 50 Jahren und älter erschweren die Arbeitssuche zusätzlich. Nach der Aussteuerung sind viele Betroffene auf Sozialhilfe angewiesen. Im Kanton Solothurn mit seiner industriellen Prägung ist der Anteil gering Qualifizierter in der Bevölkerung tendenziell höher.

- Günstiger Wohnraum: Gebietsweise existiert im Kanton Solothurn ein Wohnungsangebot, welches den Zuzug armutsgefährdeter Menschen eher begünstigt.
- Zunahme von Scheidungen und Trennungen: Gehen Familien auseinander, begünstigt dies den Bezug von Sozialhilfe. Vor allem Mütter, welche in der Folge die Kinderbetreuung hauptsächlich alleine bestreiten, sind auf Sozialhilfe angewiesen. Sie müssen ihre Erwerbstätigkeit nicht selten unterbrechen oder den Beschäftigungsumfang reduzieren, was mit Einkommenseinbussen verbunden ist, die meist nicht durch Alimente ausgeglichen werden können. Die verfügbaren Fremdbetreuungsmöglichkeiten sind meist zu teuer bzw. den betroffenen Müttern fehlt oft das soziale Netzwerk, um der Doppelbelastung Familie und Beruf dauerhaft gerecht werden zu können. Sind Familien auf Sozialhilfe angewiesen, fördert dies die soziale „Vererbung“ von Armut und damit eine Chronifizierung des Sozialhilfebezugs. Die Sozialhilfequote bei den Einelternhaushalten ist im Kanton Solothurn gegenüber dem schweizerischen Mittel deutlich erhöht, und von 2015 – 2016 noch einmal grösser geworden. Ein Teil der Kinder aus solchen Haushalten wird später selbst wieder Sozialhilfe beziehen müssen.

#### 3.1.4 Zu Frage 4:

*Plant der Regierungsrat bereits Massnahmen, um den Anstieg zu dämpfen oder gar die absolute Zahl zu reduzieren?*

Gemäss § 26 des Sozialgesetzes vom 31. Januar 2007 (BGS 831.1, SG) stellt die Sozialhilfe ein kommunales Leistungsfeld dar. Die Einwohnergemeinden erbringen diese Aufgabe in Sozialregionen (§ 27 SG). Die Trägerschaften der Sozialregionen führen professionelle Sozialdienste, welche den Vollzug der Sozialhilfe sicherstellen. Massnahmen zur Eindämmung des Sozialhilfebezugs sind damit vor allem durch die Gemeinden bzw. durch deren Sozialregionen zu entwickeln. Sie verfügen sowohl über die nötigen Kompetenzen wie auch über taugliche Strukturen, um hier aktiv zu werden. Dennoch liegt es auch in unserem Interesse, die Gemeinden in dieser anspruchsvollen Aufgabe zu unterstützen. Bereits bei der Kenntnisnahme des Berichts Vollzug Sozialgesetz – Entwicklung der Sozialkosten (RRB vom 4. Februar 2014, Nr. 2014/233) haben wir konkrete Massnahmen zur Eindämmung der Sozialhilfekosten aufgezeigt und in der Legislaturperiode 2014 – 2017 auch weitgehend umgesetzt. Die Empfehlungen und Massnahmen umfassten im Wesentlichen zwei Stossrichtungen. Zum einen zielten sie auf eine Optimierung der Strukturen in der gesetzlichen Sozialhilfe ab, und zum anderen wurden die materiellen Leistungen der Sozialhilfe überprüft und gesenkt.

Im strukturellen Bereich konnten in Zusammenarbeit mit dem VSEG und den Sozialregionen eine harmonisierte Datenerfassung, ein elektronischer Datenaustausch und eine Reorganisation der sozialhilferechtlichen Arbeitsmarktintegration erreicht werden. Letzteres Projekt ist noch nicht abgeschlossen; insbesondere die Schnittstelle zwischen Sozialhilfe und Arbeitslosenversicherung bei der beruflichen Integration ist noch zu optimieren. 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.

Die materiellen Leistungen der Sozialhilfe wurden intensiv überprüft und per 1. Januar 2015 konnten die daraus resultierenden Anpassungen der Sozialverordnung in Kraft gesetzt werden. Mit den Anpassungen wurden einerseits Leistungskürzungen vorgenommen, insbesondere aber auch die richtigen Anreize für die Gruppe der jungen Erwachsenen in der Sozialhilfe gesetzt. Ein Grossteil dieser Anpassungen wurde später von der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Sozialhilfe in der Revision ihrer Richtlinien aufgenommen.

Für die Zukunft bildet das kantonale Integrationsprogramm (KIP 2) eine wichtige Grundlage. Gestützt darauf werden weitere Massnahmen für einen Teil der Bevölkerung umgesetzt, der eine hohe Armutsgefährdung aufweist. Im Weiteren sind im Legislaturplan 2017 – 2021 unter „Vereinbarkeit von Beruf und Familie verbessern“ und „Armut und Armutsgefährdung bekämpfen“ zwei Handlungsziele benannt, die an der oben ausgeführten Analyse zu den Bezugsgruppen in der Sozialhilfe anknüpfen. Geplant sind Massnahmen bzw. Projekte, welche vor allem die Chancen von Alleinerziehenden und Personen mit mangelhafter beruflicher Qualifikation verbessern sollen. Entsprechende Investitionen bei diesen Gruppen versprechen dauerhafte Ablösungen von der Sozialhilfe und wirken der „Vererbung von Armut“ entgegen. Zudem gilt es ganz allgemein, Familien weiter zu entlasten. Geprüft wird hier die Optimierung bereits bestehender Systeme wie die Familienzulagen, die Ergänzungsleistungen für Familien, die Prämienverbilligung und die Finanzierung von Fremdbetreuungskosten.



Andreas Eng  
Staatsschreiber

### **Verteiler**

Departement des Innern, Departementssekretariat  
Amt für soziale Sicherheit (3); HAN, KUM, BOR (2018-010)  
Parlamentsdienste  
Traktandenliste Kantonsrat