

# Regierungsratsbeschluss

vom 26. Februar 2019

Nr. 2019/290

KR.Nr. A 0121/2018 (DDI)

## **Auftrag Fraktion CVP/EVP/glp/BDP: Massnahmen zur Reduktion der Sozialhilfequote Stellungnahme des Regierungsrates**

---

### **1. Vorstosstext**

Die Regierung wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit den Gemeinden und ihren Sozialregionen Massnahmen zur Reduktion der Sozialhilfequote zu entwickeln, welche die nachfolgenden Zielsetzungen erfüllen:

- Die berufliche Integration von alleinerziehenden Personen erfährt keine Verzögerung: die Sozialhilfeleistungen werden von Beginn an mit einem verbindlichen Integrationsplan verbunden, welche die familienergänzende Kinderbetreuung sowie Beratung und Begleitung gewährleisten.
- Erwachsene Personen mit Bildungsmangel, die fähig und willens sind, diesen zu beheben, werden innert dreier Monate ab Unterstützungsbeginn einer Potenzialabklärung zugewiesen. Gestützt auf die Ergebnisse wird ein verbindlicher Berufsbildungsplan erstellt, der Anschluss an eine existenzsichernde Tätigkeit ermöglicht und die Finanzierung sowie Begleitung miteinschliesst.
- Für Personen, die wenig oder keine Aussicht auf eine berufliche Integration haben, stehen kommunale oder regionale Angebote der Freiwilligenarbeit zur Verfügung. Sie werden nach ihren Möglichkeiten, gestützt auf das Gegenleistungsprinzip, zu entsprechendem Engagement verpflichtet.

Die entwickelten Massnahmen sind im Rahmen von Pilotprojekten in einzelnen Sozialregionen zu testen. Erfolgreiche Modelle sind für alle Sozialregionen verbindlich zu machen. Die Pilotprojekte sind bis zum Ende der laufenden Legislatur abzuschliessen.

### **2. Begründung**

Gemäss schweizerischer Sozialhilfestatistik 2016 handelt es sich bei rund 50% der unterstützten Privathaushalte mit minderjährigen Personen um alleinerziehende Eltern mit einem oder mehreren Kindern (759 Haushalte von 1'500). Diese bilden insgesamt 16.2% der geführten Dossiers bezogen auf unterstützte Privathaushalte (1'020 von 5'505). Im November 2017 publizierte die Städteinitiative Sozialpolitik Daten, die zeigen, dass Kinder zu haben nach wie vor ein Armutsrisiko ist. Das Armutsrisiko erhöht sich wesentlich für Alleinerziehende und sei extrem hoch bei der Gruppe der jungen alleinerziehenden Mütter unter 25 Jahre. Gleichzeitig wird erwähnt, dass einige grössere Städte auf diese Situation bereits reagiert hätten und spezifische Programme für Alleinerziehende anbieten. Ähnliche Anstrengungen sollen auch für den Kanton Solothurn unternommen werden.

Der Bericht der Berner Fachhochschule «Berufliche Integration von arbeitslosen Personen» zuhanden des SECO vom Februar 2017 zeigt den erheblichen Einfluss der Bildung und des berufli-

chen Hintergrunds: Personen ohne Berufsbildung und/oder mit Berufen des Gastgewerbes und der Landwirtschaft oder mit einem durch den wirtschaftlichen Strukturwandel entwerteten Beruf weisen deutlich verminderte Erwerbschancen nach einer Arbeitslosigkeit bzw. Sozialhilfebezug auf. Diese Ergebnisse gelten auch für Sozialhilfebeziehende im Kanton Solothurn. Gemäss Statistik 2016 haben 48.9% der Beziehenden im Alter von 25 bis 64 Jahren lediglich die obligatorische Schule abgeschlossen. Nur 20.6% der Personen zwischen 18 und 64 Jahren sind Erwerbstätige. Die Zusammenhänge zeigen, dass eine ausreichende Bildung vor Armut und langfristigen Sozialhilfebezug schützt. Entsprechende Investitionen in bildungsfähige Personen sind entsprechend anzustreben.

§148 des Sozialgesetzes (SG) stipuliert das Gegenleistungsprinzip. Sozialhilfe kann dabei an Bedingungen und Auflagen gebunden werden, insbesondere daran, sich an der **Familienarbeit und Freiwilligenarbeit** zu beteiligen. In der Praxis kommen Sozialhilfebeziehende selten als Freiwillige zum Einsatz oder leisten gemeinnützige Arbeit. Sie werden wenig bis nie auf die sich hier ergebenden Chancen aktiv aufmerksam gemacht oder zu einer bestimmten Leistung angehalten. Das ist schädlich und schade, weil eine solche Tätigkeit mehrere Vorteile aufweisen würde:

Die Personen behalten ihre Würde, weil sie für die Gesellschaft eine Leistung erbringen.

- Vorhandene Ressourcen können gestärkt und wieder aktiviert werden.
- Die Personen behalten ihre Tagesstruktur und damit eine bessere Chance zur Wiedereingliederung.
- Wir verhindern definitiv Missbrauch, weil neben der öffentlichen Arbeit kaum schwarz gearbeitet werden kann.

Die rechtlichen Instrumente, um Sozialhilfebeziehende einzubinden, sind vorhanden. Die Sozialregionen müssen aber ebenso angehalten werden, solche Arbeiten in ausreichender Zahl zur Verfügung zu stellen oder den Zugang zu gewährleisten. Es ist allerdings zu prüfen, ob dann noch von Freiwilligenarbeit gesprochen werden kann oder eine andere Bezeichnung zu verwenden ist. Denkbar wäre der Begriff Kompensationsarbeit.

Diese Massnahmen werden kurzfristig zusätzliche Ressourcen erfordern. Langfristig werden sie die Haushalte der Sozialregionen entlasten. Damit eine maximale Effizienz der Massnahmen erreicht wird, sollen sie nicht einfach beschlossen, sondern in Pilotprojekten erarbeitet und evaluiert werden.

### 3. **Stellungnahme des Regierungsrates**

#### 3.1 Ausgangslage

Das System der sozialen Sicherheit in der Schweiz basiert auf den Sozialversicherungen. Deren Leistungen werden aufgrund einer Ursache oder bei Eintritt eines Risikos wie Alter, Unfall, Krankheit, Arbeitslosigkeit etc. ausgerichtet. Die Sozialhilfe ergänzt diese im Sinne eines untersten Sicherungsnetzes und soll zeitlich begrenzt Notlagen überbrücken. Die Konzeption als «Überbrückungshilfe» entstand in einer Phase wirtschaftlicher Vollbeschäftigung, geht von einer hohen Stabilität von Familie aus bzw. von der Annahme, dass Personen in einer Notlage primär Hilfe von Familienangehörigen erhalten. Beides hat sich stark gewandelt. Der Arbeitsmarkt folgt den strukturellen Veränderungen in der Wirtschaft, die von einem raschen technischen Fortschritt geprägt ist. Gesucht werden zunehmend gut ausgebildete, mobile und flexible Personen, die bereit und fähig sind, sich ein Arbeitsleben lang weiterzubilden. Bildungsferne und Personen über 50 Jahre oder solche mit Verpflichtungen gegenüber der Familie haben dadurch den schlechteren Zugang zum Arbeitsmarkt oder werden gar aus diesem verdrängt.

Gleichzeitig ist das gesellschaftliche Bild von Familie offener und die gelebten Familienformen sind vielfältiger geworden; das Rollenverständnis hat sich gewandelt. Diese Entwicklung hat eine Kehrseite: Trennungen und Scheidungen einschliesslich deren wirtschaftliche Folgen für die Betroffenen haben zugenommen. Alleinerziehende- und Singlehaushalte sind deutlich häufiger anzutreffen. Familien sind heute weniger stabil; die gegenseitige Verantwortung unter Angehörigen hat abgenommen bzw. oft werden soziale Beziehungen gelebt, die verwandtschaftlich keine Verbindung ausweisen.

Die Sozialversicherungen wurden auf diese Entwicklungen nicht abgestimmt; die durch den beschriebenen Wandel neu entstandenen oder erhöhten Risiken sind nicht abgesichert worden. Im Gegenteil: der in den letzten Jahren vollzogene Leistungsabbau (z.B. Senkung der Anzahl Taggelder in der Arbeitslosenversicherung oder die Flexibilisierung des Invaliditätsgrades und damit die höhere Gewichtung der Resterwerbsfähigkeit) haben die negativen Folgen dieses Wandels eher verschärft. Wenig Schutz bieten die Sozialversicherungen nach wie vor auch beim Gründen einer Familie; von der Mutterschaftsversicherung profitiert nur, wer als Arbeitnehmerin ein Kind bekommt.

Familien und dabei vor allem Alleinerziehende sehen sich noch mit weiteren hinderlichen Umständen konfrontiert. So lassen sich Familienpflichten und Beruf in Ermangelung zahlbarer Fremdbetreuungsstrukturen gerade für den Mittelstand nur schwer vereinen. Die vorhandenen Angebote bieten zudem oft keine oder nur eine eingeschränkte Entlastung, wenn Kinder krank werden, Schulferien sind oder die Eltern ausserhalb der üblichen Bürozeiten arbeiten müssen. Die stetig zunehmenden Krankenkassenprämien sowie die längeren und damit teureren Ausbildungen der Kinder belasten zusätzlich. Die vergleichsweise hohe Steuerbelastung von Familien im Kanton Solothurn tut ihr übriges. So bleibt das Gründen einer Familie für viele ein Armutsrisiko.

Die Folgen zeigen sich letztlich in der Sozialhilfe. Denn dort wird aufgefangen, wer sich nicht selbst helfen kann bzw. im vorgelagerten Sozialversicherungssystem nicht oder nicht mehr geschützt wird. Unter den Beziehenden von Sozialhilfe finden sich auffallend häufig Alleinerziehende und Personen mit tieferem Bildungsstand. Die für das Jahr 2017 vorliegenden Daten aus der Sozialhilfestatistik zeigen, wie der Kanton Solothurn von dieser Entwicklung betroffen ist:

- 29.4% aller Sozialhilfebeziehenden sind Kinder und Jugendliche (0-17 Jahre). Die Sozialhilfequote dieser Gruppe beträgt 6.4 %. 2015 hat diese 5.9 % betragen.
- 27.6% aller unterstützten Privathaushalte sind solche mit minderjährigen Kindern. Davon sind knapp die Hälfte Haushaltungen von Alleinerziehenden mit einem oder mehreren Kindern.
- 46.9 % der Sozialhilfebeziehenden im erwerbsfähigen Alter haben nur die obligatorische Schule besucht. 48.8 % verfügen über eine Ausbildung auf der Sekundarstufe II (Berufsbildung).
- Nur 21,7% der unterstützten Personen sind erwerbstätig; fast die Hälfte davon in einem Pensum unter 50%.
- 36.9% der unterstützten Personen sind erwerbslos. 30% sind unmittelbar auf Stellensuche; die übrigen befinden sich in Integrations- und Beschäftigungsprogrammen.
- 41.4 % sind Nichterwerbspersonen (Personen im Rentenalter, sich in Ausbildung befindende und vorübergehend oder dauerhaft arbeitsunfähige Personen).

Seit längerer Zeit ist zudem zu beobachten, dass auch bei einem Konjunkturaufschwung die Sozialhilfequote immer weniger beeinflusst wird. Das deutet darauf hin, dass es vielen Betroffene-

nen nicht mehr gelingt, aus eigenen Kräften in die wirtschaftliche Selbstständigkeit zu finden. Die Sozialhilfe ist für sie nicht mehr Überbrückungshilfe, sondern dauerhaftes Versorgungssystem geworden. 47.3 % aller Dossiers werden bereits seit mehr als 2 Jahren unterstützt. Dadurch verteuern sich die Fälle, was zum Kostenanstieg beiträgt.

### 3.2 Sozialhilfe – ein Leistungsfeld der Gemeinden

Sozialhilfe stellt ein Leistungsfeld der Gemeinden dar. Sie tragen die Kosten und stellen die Leistungen der Sozialhilfe via Sozialregionen für die Bevölkerung sicher. Für Massnahmen zur Reduktion der Sozialhilfequote stehen sie primär in der Verantwortung. Sollen konkrete Massnahmen entwickelt, geprüft und letztlich eingeführt werden, muss vonseiten der Gemeinden Bereitschaft bestehen, die nötigen finanziellen Ressourcen dafür bereit zu stellen. Ohne dieses Engagement kann der vorliegende Auftrag nicht erfolgreich umgesetzt werden.

### 3.3 Legislaturplan 2017 - 2021

Trotz der klaren Aufgabenverteilung finden sich im Legislaturplan 2017-2021 Zielsetzungen zur Armutsbekämpfung. Erfolgreich kann Armut nur eingedämmt werden, wenn alle Staatsebenen zusammenarbeiten. Armut ist ein vielschichtiges Problem; ihre Auswirkungen zeigen sich nicht nur in der Sozialhilfe. Im aktuellen Legislaturplan ist unter dem Handlungsziel B.3.1.3 *Armut und Armutsgefährdung bekämpfen* ausgeführt, dass alleinerziehende Eltern und Personen, die über 50 Jahre alt sind und wegen ihres Alters keine Anstellung mehr finden, gezielt gefördert werden sollen. Als Ansätze für eine Förderung werden genannt: Zugang zu Fremdbetreuungsplätzen, gezielte Beratung und Coaching, Aufbau von Fähigkeiten und speziellen Programmen, aktive Begleitung und Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt. Unter dem Handlungsziel B.3.1.8 *Familien finanziell entlasten* sollen generell sowie insbesondere im Hinblick auf die Steuervorlage 17 und damit unter angemessener Beteiligung der Wirtschaft Familien finanziell entlastet sowie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gefördert werden. Dabei sind folgenden Systeme zu prüfen und deren Wirksamkeit zu optimieren:

- Familienzulagen
- Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien
- Prämienverbilligung
- Finanzierung von Fremdbetreuungsangeboten
- Senkung der Steuerlast für Familien.

Weiter findet sich unter B.3.4.1 «die duale Berufsbildung weiter stärken, Übergänge optimieren und durchlässig machen» die Zielsetzung, dass für Personen im Arbeitsmarkt ohne Berufsabschluss und solche, die sich dank einer Tätigkeit im Abschluss auf eine Nachqualifizierung vorbereiten, gezielte Angebote geschaffen werden sollen. Damit erfährt die Nachholbildung in und mit den Betrieben eine Förderung, was präventiv gegen Armut wirkt.

### 3.4 Erwägungen zum Auftrag

#### 3.4.1 Alleinerziehende

Bei den Alleinerziehenden, die auf Sozialhilfe angewiesen sind, handelt es sich meist um junge Frauen. Die Praxis im Kanton Solothurn zeigt, dass in vielen Fällen und gerade wenn kleine Kinder da sind, auf eine gezielte berufliche Integration der Mütter verzichtet wird. Begründet wird dies oft mit dem Kindeswohl. Auch die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe haben noch bis 2016 empfohlen, die berufliche Integration längstens aufzunehmen, wenn das jüngste Kind das dritte Lebensjahr vollendet hat. Seit 2017 wird in ihnen empfohlen, dass eine Erwerbsaufnahme oder die Teilnahme an einem Integrationsprogramm *spätestens ein Jahr nach der Geburt* erwartet werden darf. Dahinter steckt einerseits die Erfahrung, dass ein zu langes Fernbleiben vom Arbeitsmarkt die Chancen, dort wieder Fuss fassen zu können, mindert und

andererseits die Erkenntnis, dass Kinder, die in Armut aufwachsen und das Stigma des Sozialhilfebezugs erleben, belasteter sind und ihre Entwicklung gefährdet ist. Sie sind später häufig selbst auf Sozialhilfe angewiesen; man spricht vom «sozialen Vererben der Armut». Es bestehen also gute Gründe, die berufliche Integration von jungen Müttern auch im Kanton Solothurn rascher und zielgerichteter anzugehen. Individuelle Beratung, spezifische Angebote für Alleinerziehende und Möglichkeiten der Nachholbildung und Ausbildung versprechen eine frühere und nachhaltige Ablösung von der Sozialhilfe. Wichtig ist dabei, dass bei den Sozialhilfebehörden und Sozialdiensten der Förderbedarf Alleinerziehender stärker in den Fokus rückt und Instrumente bzw. Massnahmen entwickelt werden, welche dieser Anspruchsgruppe gerecht werden.

Es versteht sich von selbst, dass für die Kinder der Alleinerziehenden während dem sie einer Arbeit nachgehen oder eine Ausbildung besuchen bzw. an einem Integrationsprogramm teilnehmen, eine zuverlässige und förderliche Betreuung organisiert sein muss. Dadurch wird nicht nur der Elternteil entlastet, sondern das Kind erhält auch Zugang zu einer frühen Förderung, was seine Chancen in jeder Beziehung verbessert. In diesem Sinne sind die anfänglichen Zusatzkosten in der Sozialhilfe für die Fremdbetreuung als Investition zu betrachten.

### 3.5 Integration von Personen mit Bildungsmangel

Es wurde bereits ausgeführt, dass Bildungsmangel Armut begünstigt; insbesondere angesichts der Veränderung in Wirtschaft und Arbeitsmarkt. Im Kanton Solothurn haben 47% der Sozialhilfebeziehenden im erwerbsfähigen Alter lediglich die obligatorische Schulpflicht erfüllt. Eine nachhaltige Ablösung dieser Menschen von der Sozialhilfe wird immer schwieriger. Ohne gezielte Förder- und Bildungsplanung verbleiben zu viele von ihnen zu lange in der Sozialhilfe. Basis einer solchen Planung bildet eine professionelle Potentialabklärung der betroffenen Person.

Der Bund hat diesen Zusammenhang erkannt und verlangt von den Kantonen im Rahmen der Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz (IAS), dass Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene eine Potentialabklärung durchlaufen. Die Arbeiten an diesem Projekt sind im Kanton Solothurn bereits aufgenommen und sind auch für die reguläre Sozialhilfe nutzbar. Darüber hinaus ist im Zusammenhang mit der Aufgabe der Case-Management-Stelle des Kantons Solothurn ein Projekt angelaufen, durch das die berufliche Integration von Sozialhilfe beziehenden Personen optimiert werden wird. Insbesondere soll deren Zugang über die Strukturen der Arbeitslosenversicherung geprüft bzw. verbessert werden. Dabei sind Potenzialabklärungen ebenso Thema, wie die Einführung von Einarbeitungs- und Integrationsmodellen in der Sozialhilfe, wie sie heute bereits in der Arbeitslosen- und Invalidenversicherung praktiziert werden.

### 3.6 Soziale Integration und Verhinderung von Ausgrenzung

Ein Teil der Menschen, die Sozialhilfe erhalten, können aus unterschiedlichen Gründen nicht mehr in den Arbeitsmarkt integriert werden. Sie sind für längere Zeit oder gar dauerhaft auf Sozialhilfeleistungen angewiesen. Diesen Menschen droht die soziale Ausgrenzung; sie verlieren auf Dauer an Kompetenzen und an Lebensinhalten, da sie in keine Tagesstruktur mehr eingebunden sind und keine sinnvolle Tätigkeit haben. Einige von ihnen werden deswegen krank oder verwahrlosen. Diese Folgen gilt es zu verhindern. So gehört es auch zum Auftrag der Sozialhilfe, die soziale Integration und gesellschaftliche Teilhabe entlang der individuellen Fähigkeiten der Betroffenen zu erhalten bzw. zu fördern. Gemeinnützige Arbeiten sind dazu grundsätzlich geeignet. Mit der Organisation benevol besteht im Kanton Solothurn eine entsprechende Vermittlungsstelle. Wichtig erscheint aber, dass Personen nur für Tätigkeiten verpflichtet werden, für die sie auch über entsprechende Fähigkeiten verfügen.

Neben der klassischen Freiwilligenarbeit besteht in einzelnen Sozialregionen ein Angebot an Gemeindearbeitsplätzen (GAP). Diese sind Teil der bereits vorhandenen Verwaltungsstrukturen und gehören nicht zum Kontingent an Angeboten sozialhilferechtlicher Integration, die einen Strukturkostenbeitrag auslösen. Sie bieten eine sinnvolle Tagesstruktur und ermöglichen Sozial-

hilfebeziehenden, eine Gegenleistung für die erhaltene Hilfe zu erbringen. Das bestehende Netzwerk ist ausbaufähig, ergänzt die herkömmliche Freiwilligenarbeit sinnvoll und belastet die öffentlichen Finanzen weniger. Sollen Nichterwerbspersonen für eine Gegenleistung verpflichtet werden, bietet dieser Rahmen zudem geeignetere Angebote als die herkömmliche Freiwilligenarbeit. Bei einer Umsetzung des dritten Auftragsteils ist deshalb ein Ausbau der GAP bzw. eine bessere Vernetzung der vorhandenen Einsatzmöglichkeiten zu prüfen.

### 3.7 Fazit

Der Auftrag benennt aktuelle Risiken sowie Gründe für die Zunahme der Sozialhilfe und entspricht aktuellen Legislaturzielen.

## 4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung.



Andreas Eng  
Staatsschreiber

### Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission

### Verteiler

Departement des Innern, Departementssekretariat  
Amt für soziale Sicherheit (3); HAN, KUM, BOR (2018-069)  
Aktuariat SOGEKO  
Parlamentsdienste  
Traktandenliste Kantonsrat