

Regierungsratsbeschluss

vom 28. April 2026
 Nr. 2026/819
 KR.Nr. A 0296/2025 (DDI)

Auftrag Patrick Friker (Die Mitte, Niedergösgen): Kostendämpfungs- und Kostensenkungsmassnahmen im Bereich Soziales anpacken Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, gemeinsam mit den Gemeinden eine Task-Force einzusetzen, mit dem Ziel, bis Ende 2028 aufzuzeigen, wo im Bereich Soziales welches Kostensenkungspotenzial und welche kostendämpfenden Massnahmen möglich sind.

2. Begründung

Sowohl die Finanzen des Kantons als auch jene der Gemeinden sind von den drei grossen Blöcken Gesundheit, Soziales und Bildung geprägt. Die Kostenentwicklungen in allen drei Bereichen sind teils explodierend und langfristig nur schwer tragbar für die öffentlichen wie privaten Finanzen. Entsprechend soll eine differenzierte Auslegeordnung im Bereich Soziales zügig angegangen werden, um in spätestens drei Jahren Ergebnisse und optimalerweise sinnvolle Einsparungen sowie Kostendämpfungen vorweisen zu können. Dabei soll eine Task-Force eingesetzt werden, bei der auch Gemeindevertreter involviert sind, damit breit abgestützte Entscheide erzielt werden können. Anzumerken ist, dass viele Leistungen im Bereich Soziales für die Gesellschaft von grosser Bedeutung sind. Trotzdem braucht es angesichts der markanten Kostensteigerungen eine konzeptionelle, strategische und (kantonal und kommunal) abgestimmte Herangehensweise, um die Kosten wenigstens teilweise dämpfen zu können.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Entwicklung und Verteilung der Sozialkosten

Die soziale Sicherheit bildet eine fundamentale Säule unseres Staatswesens. Durch die Verbindung von freiem Markt und sozialem Ausgleich wird gesellschaftliche Stabilität gewährleistet. Die in Art. 22 der Kantonsverfassung (KV, BGS 111.1) verankerten Sozialziele bilden, neben bundesrechtlichen Vorgaben, die Grundlage für die verschiedenen Leistungsfelder der sozialen Sicherheit.

Gleichzeitig prägen die Ausgaben für die soziale Sicherheit die Haushalte von Kanton und Gemeinden massgeblich. Der Regierungsrat verfolgt die aktuelle Kostendynamik im Sozialbereich deshalb aufmerksam.

Im Jahr 2025 beliefen sich die Gesamtaufwendungen des Kantons und der Einwohnergemeinden für die soziale Sicherheit (Kernbereiche) auf rund 561 Mio. Franken. Davon entfielen

- 331 Mio. Franken (59 %) auf den Kanton und
- 230 Mio. Franken (41 %) auf die Gemeinden.

Die Kosten pro Kopf stiegen im Kantonsmittel von 1'689 Franken im Jahr 2020 auf ca. 1'913 Franken im Jahr 2025, was einer Zunahme von 13 % entspricht.¹⁾

Die Verteilung der Lasten wird in *Abbildung 1* ersichtlich. Mit einem kumulierten Anteil von 79 % an den Gesamtkosten stellen die Ergänzungsleistungen (EL) zur IV und AHV, die individuelle Prämienverbilligung (IPV) sowie die gesetzliche Sozialhilfe die volumenmässig bedeutendsten Positionen dar. Nicht abgebildet sind kostenneutrale Bereiche wie die durch Bundesmittel finanzierte Asyl- und Flüchtlingssozialhilfe sowie rein kommunale Aufgaben, die nicht über einen allgemeinen Lastenausgleich finanziert werden²⁾.

Auf kantonaler Ebene ist zu ergänzen, dass über das Globalbudget «Gesellschaft und Soziales» des Kantons mit dem Personalaufwand (einschliesslich Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden) und mit Leistungsvereinbarungen nach § 23 Sozialgesetz (SG; BGS 831.1), insbesondere in den Bereichen Integration, Elternbildung, Opferschutz sowie Kinder- und Jugendförderung, weitere gesetzliche Aufgaben und Aufträge erfüllt werden. Zudem werden über das Globalbudget des Departementssekretariats des Departements des Innern die Verwaltungskosten für die Durchführung der Alimentenhilfe (Alimentenbevorschussung und Inkassohilfe) finanziert.

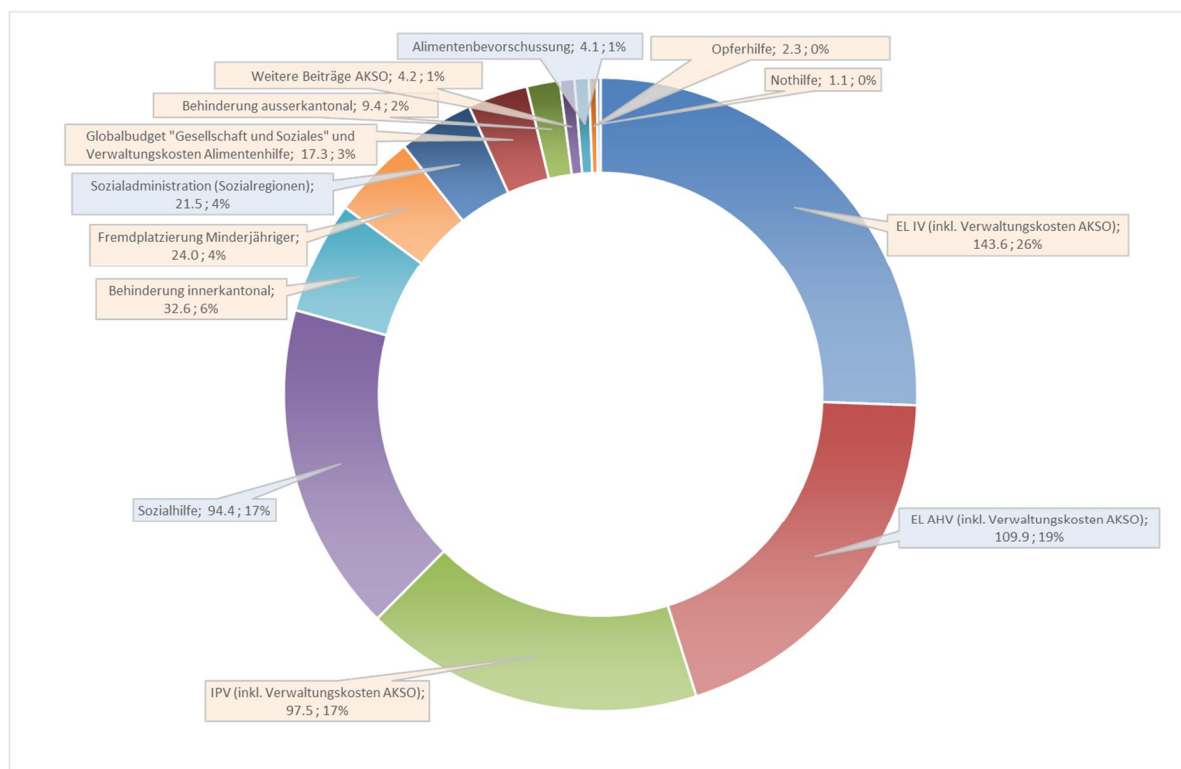


Abbildung 1: Verteilung der Sozialkosten 2025 [in Mio. CHF]³⁾

Abbildung 2 verdeutlicht die Ausgabenentwicklung innerhalb der kantonalen Leistungsfelder. Der überwiegende Teil dieser Mittel – im Jahr 2025 rund 95 % oder 314.6 Mio. Franken – entfällt auf Finanzgrössen, die durch kantonale Massnahmen kaum beeinflussbar sind. Seit dem Jahr 2020 sind diese Kosten insgesamt um 29,7 % gestiegen. Die grössten Einzelpositionen bildeten 2025 die EL zur IV (143.6 Mio. Franken) sowie die IPV (97.5 Mio. Franken). Während bei den EL zur IV seit 2020 eine Zunahme von rund 29,5 % zu verzeichnen ist, stiegen die Ausgaben

¹⁾ Bevölkerungszahlen: 2020 = 278'640, 2025 = 293'081.

²⁾ Z.B. Ausgaben im Bereich der frühen Förderung (inkl. frühe Sprachförderung), der Kinder- und Jugendpolitik, der familienergänzenden Kinderbetreuung, der Budget- und Schuldenberatung oder der Förderung des freiwilligen Engagements.

³⁾ Orange hinterlegte Textfelder = Leistungsfelder des Kantons, blau hinterlegte Textfelder = kommunale Leistungsfelder. Weitere Beiträge AKSO sind u.a. die Kosten für den Erlass der Mindestbeiträge an die AHV, IV und EO, die Kosten für den Lastenausgleich für Familienzulagen für Nichterwerbstätige und Familienzulagen in der Landwirtschaft sowie diverse weitere Verwaltungskosten.

im Bereich der IPV um 38,5 %. Das Globalbudget «Gesellschaft und Soziales» blieb im betrachteten Zeitraum nahezu konstant, ebenso die Verwaltungskosten für die Durchführung der Alimentenhilfe.

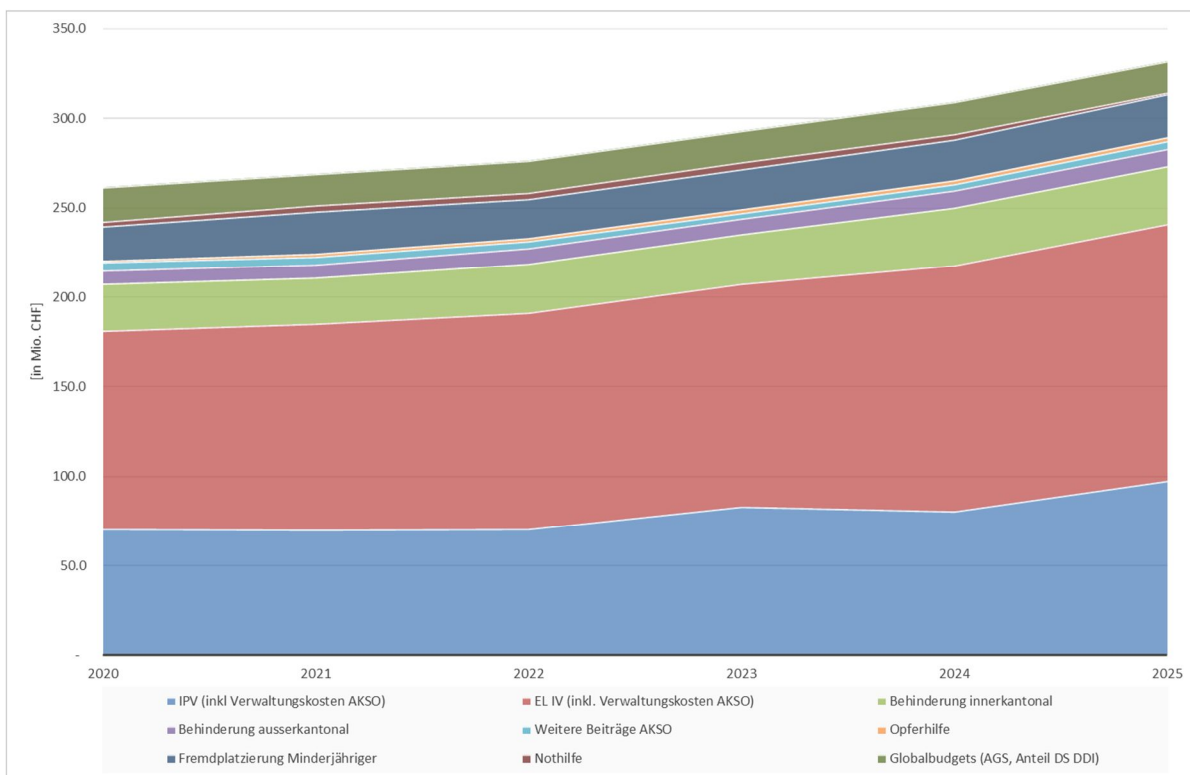


Abbildung 2: Kostenentwicklung kantonale Leistungsfelder 2020-2025¹⁾

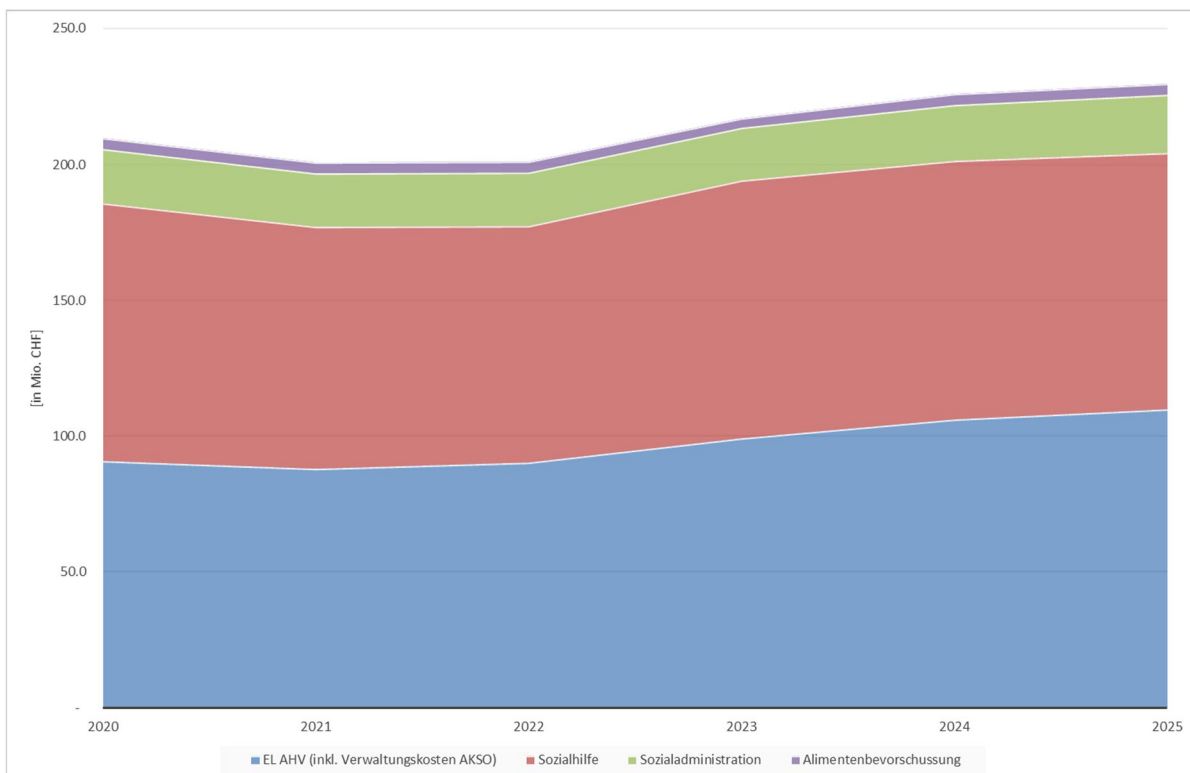


Abbildung 3: Kostenentwicklung kommunale Leistungsfelder 2020-2025

¹⁾ Quelle: Geschäftsberichte des Kantons.

Bei den Einwohnergemeinden zeigt sich folgendes Bild (vgl. *Abbildung 3*). Die Kosten für die EL zur AHV sind zwischen 2020 und 2025 um 20,6 % auf 109.9 Mio. Franken angestiegen, die über den Lastenausgleich Sozialhilfe verrechneten Kosten blieben hingegen weitgehend stabil. Es ist jedoch zu beachten, dass die Sozialhilfekosten erfahrungsgemäss einer höheren Volatilität unterliegen als andere Leistungsfelder, da sie primär durch die Konjunktur- und Arbeitsmarktsituation und weniger durch demografische Faktoren determiniert wird. Im Bereich der Sozialadministration (Sozialhilfe sowie Kindes- und Erwachsenenschutz) stiegen die über den entsprechenden Lastenausgleich abgewickelten Kosten um 7,3 %. Die Aufwendungen für die Alimentenbevorschussung blieben konstant.

3.2 Politische und ökonomische Einordnung

Die Ausgestaltung und Steuerung der Angebote und Leistungen der sozialen Sicherheit fussen auf etablierten fachlichen Standards sowie auf den Leitplanken der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (Leistungs- und Wirkungsindikatoren; Steuerung über politische Aufträge und Globalbudgets). Gesetzgebung und Vollzug richten sich auf kantonaler Ebene nach den Grundsätzen der Verhältnismässigkeit sowie der ökonomischen Zweckmässigkeit, wie sie die Kantonsverfassung für die Führung des Finanzhaushaltes vorschreibt. Die entsprechenden Leistungsfelder unterliegen einer kontinuierlichen fachspezifischen sowie politischen Aufsicht durch die zuständigen internen, ausserparlamentarischen und parlamentarischen Kontrollinstanzen.

Im Bereich der sozialen Sicherheit werden staatliche Ausgaben dabei nicht nur als laufender Aufwand, sondern primär als gezielte Investitionen verstanden. Der wirtschaftliche Nutzen zeigt sich insbesondere in der Prävention und dem frühen Erkennen sozialer Problem- und Notlagen: Durch den Einsatz vergleichsweise geringer Mittel in einem frühen Stadium können Risikosituationen stabilisiert werden, bevor sie eine hohe Kostenintensität erreichen. Eine eng begleitete Fallführung, gezielte Arbeitsintegration oder die frühe Unterstützung von Familien fördern die Erwerbsbeteiligung und ermöglichen eine schnellere Ablösung von staatlichen Sozialleistungen. Auf diese Weise lassen sich deutlich höhere Folgekosten vermeiden, die andernfalls durch Langzeitabhängigkeit von der Sozialhilfe, teure stationäre Unterbringungen oder wiederholte Kriseninterventionen entstehen würden. Ein effizienter Mitteleinsatz zeichnet sich dadurch aus, dass er genau in diese stabilisierenden Massnahmen investiert, um die langfristige Kostenlast für die öffentliche Hand zu senken.

Eine ausschliesslich kostenfokussierte Bewertung der Aufgaben zur sozialen Sicherung greift daher zu kurz; sie muss auch die Wirkungsseite berücksichtigen. Der Verzicht auf Prävention führt erfahrungsgemäss zu zeitversetzten Mehrbelastungen bei den gesetzlichen Pflichtleistungen, womit Einsparungen zu Scheinsparungen werden. Dennoch sieht der Regierungsrat in der geforderten Überprüfung die Chance, die finanzielle Tragfähigkeit der bestehenden Strukturen systematisch zu analysieren und Transparenz über steuerbare Kostentreiber zu schaffen. Eine zeitweise stärkere Fokussierung auf die Kostenseite kann so einen Beitrag zur Versachlichung der Diskussion leisten, ersetzt jedoch nicht die notwendige Gesamtabwägung zwischen finanzieller Belastung und sozialer Wirkung im politischen Prozess.

3.3 Beurteilung des Auftrags

3.3.1 Beeinflussbarkeit der Kosten

Die Ausgaben im Sozialbereich sind durch eine hohe Dynamik und eine starke Bindung an übergeordnetes Recht geprägt. Dies schränkt den direkten kantonalen bzw. kommunalen Gestaltungsspielraum in vielen Bereichen, namentlich auch im Bereich der vier Hauptkostenverursacher, erheblich ein:

- Die Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV und IV sichern die Existenzgrundlage. Die Kostenentwicklung wird massgeblich durch Bundesentscheide (z.B. Anpassung der Mietzinshöchstbeträge, Pauschalen für Krankenkassenprämien) und demografische Faktoren (Zunahme der EL-Beziehenden in Heimen) beeinflusst. Die materielle Steuerung der Ausgabenhöhe ist weitgehend durch die entsprechende Bundesgesetzgebung präjudiziert. Spielraum auf kantonaler und kommunaler Ebene besteht bei den anrechenbaren Leistungen, deren Kosten einer kantonalen Genehmigung und Bewilligung unterliegen (insbesondere Taxen für Wohnen und Tagesstätten). Zudem wird die Kostenentwicklung massgeblich durch die gewählte Versorgungsform bestimmt. Eine gezielte Förderung ambulanter und intermediärer Angebote sowie eine fundierte Beratung und Entlastung von Angehörigen auf kommunaler Ebene können dazu beitragen, Heimeintritte hinauszuzögern oder zu vermeiden. Damit besteht – insbesondere bei der EL zur AHV – ein indirekter, aber wesentlicher Hebel zur Beeinflussung der Gesamtkosten durch die Angebotsgestaltung der Einwohnergemeinden.
- Die individuelle Prämienverbilligung (IPV) ist das wichtigste Instrument zur Entlastung einkommensschwacher Haushalte von den Krankenkassenprämien. Hier steht der Kanton vor grossen Herausforderungen mit der Umsetzung des indirekten Gegenvorschlags zur «Prämien-Entlastungs-Initiative»: Neben den generell steigenden Prämien- und Prämientlastungskosten führen ab 2028 neue bundesrechtliche Mindestvorgaben zu Mehrkosten. Der kantonale Spielraum wird durch die Verknüpfung von Bundesbeiträgen an kantonale Mindestausgaben weiter eingeengt. Das Departement des Innern ist derzeit an der Ausarbeitung der entsprechenden kantonalen Gesetzgebung zur Umsetzung des indirekten Gegenvorschlags zur Prämientlastungsinitiative.
- Im Bereich der Sozialhilfe orientiert sich der Kanton Solothurn an den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für die Sozialhilfe (SKOS), wobei über den Verordnungsweg Abweichungen vorgesehen werden können. Praktisch und sozialpolitisch sind substanzielle Einsparungen jedoch kaum möglich. Die Fallzahlen und die Falldauer unterliegen zudem – wie bereits erwähnt – externen Faktoren wie der Wirtschaftslage, der Arbeitslosigkeit und Entwicklungen im Asylbereich, die sich einer direkten kantonalen Kontrolle weitgehend entziehen. Hingegen wurden in den letzten Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen, die Angebote und Strukturen zu optimieren und die Fallführungsprozesse zu harmonisieren.

Ein erheblicher Teil der Kostenentwicklung wird somit durch übergeordnetes Recht oder demografische Faktoren bestimmt, was die unmittelbare Beeinflussbarkeit durch den Kanton und die Gemeinden stark einschränkt. Eine unabhängige Auslegeordnung muss daher gezielt dort ansetzen, wo tatsächliche Handlungsspielräume bestehen, um die finanzielle Stabilität beider Staatsebenen nachhaltig zu sichern. Ansatzpunkte für eine solche Analyse dürften naheliegenderweise in jenen Orten zu finden sein, wo Steuerungsmassnahmen erfahrungsgemäss eine grosse Wirkung entfalten können. Dies betrifft mutmasslich Massnahmen zur Hinauszögerung oder Vermeidung von kostenintensiven Heimaufenthalten sowie die weitere Optimierung der ausländer- und sozialhilferechtlichen (Arbeits-)Integration zur Verkürzung oder Vermeidung der Sozialhilfeabhängigkeit. Die Untersuchung müsste aufzeigen, inwieweit in diesen Feldern tatsächlich noch ungenutzte Kostendämpfungspotenziale bestehen und mit welchen strukturellen Weichenstellungen diese effektiv bzw. überhaupt erschlossen werden könnten.

3.3.2 Sozialpolitische Steuerung

Bereits mit den Sozialberichten von 2005 und 2013 sowie einer umfassenden externen Studie von 2017¹⁾ wurden fundierte externe Analysen zur Lastenverteilung und zur strukturellen Kostenentwicklung geschaffen. Dieses Instrumentarium wird laufend durch kantonale Angebotspla-

¹⁾ Bericht Ecoplan «Lastenverteilung in der sozialen Sicherheit zwischen Einwohnergemeinden und Kanton», Bern, 2017 (Publikation mit RRB Nr. 2019/845 vom 28.05.2019).

nungen, Strategien und Konzepte ergänzt. Für 2026 ist zudem die Publikation des ersten kantonalen Armutsmonitorings geplant. Weiter bestehen über die Steuerung von Projekten und Vollzugsaufgaben eine Vielzahl von Arbeits- und Begleitgruppen, namentlich auch mit den Einwohnergemeinden. Insbesondere im Rahmen der etablierten Struktur der interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) bestehen – neben den übergeordneten Gremien IIZ-Leitung und IIZ-EKG – im Wesentlichen folgende thematischen Steuergruppen:

- «Ausschuss Wirtschaftliche Integration», mit Vertretungen des Kantons (VWD, DDI, DBKS), der Gemeinden und der Wirtschaftsverbände;
- «Ausschuss Beratung und Begleitung», mit Vertretungen des Kantons (DDI) und der Gemeinden, aktuell als Projektausschuss geführt zur Umsetzung von zentralen Massnahmen des Integralen Integrationsmodells (IIM), namentlich die «Harmonisierte Fallführung», die Potenzialabklärungsinstrumente und eine digitale Datenaustauschplattform;
- «Ausschuss soziale Integration», mit Vertretungen des Kantons (DDI) und der Gemeinden;
- «Ausschuss Frühe Förderung», mit Vertretungen des Kantons (DDI, DBKS) und der Gemeinden;
- «Ausschuss Ausländerintegration», mit Vertretungen des Kantons (DDI, VWD) und der Gemeinden;
- «Ausschuss Behinderung», mit Vertretungen des Kantons (DDI, VWD, DBKS), der Gemeinden, der IV-Stelle und der Wirtschaftsverbände.

3.3.3 Wirkung Massnahmenplan

Ergänzend zu den bestehenden Grundlagen und Steuerungsinstrumenten wirkt aktuell der kantonale Massnahmenplan 2024. Anders als der vorliegende Auftrag, der das Gesamtsystem von Kanton und Gemeinden langfristig und ebenenübergreifend auf strukturelle Kostendämpfungspotenziale hin untersuchen will, ist der Massnahmenplan primär auf kurz- bis mittelfristige kantonale Entlastungseffekte ausgerichtet:

- Im Bereich der Finanzflüsse und Verwaltungskosten werden durch die Ausweitung der Verwendung von Bundespauschalen im Asylbereich (D_Ddl_13) sowie die direkte Verrechnung der Nothilfe mit diesen Mitteln (D_Ddl_10) kantonale Nettoausgaben reduziert. Bei der Durchführung der IPV und der EL sieht der Plan vor, die Verwaltungskosten zu regulieren bzw. zu plafonieren (D_Ddl_11).
- Ein spezifisches Vorhaben betrifft die Optimierung der IPV in Abgrenzung zur Sozialhilfe (Gde_Ddl_04). Hierbei wird die Berechnungsgrundlage von der bisherigen Durchschnittsprämie auf die Richtprämie umgestellt. Da die Richtprämie in der Regel tiefer ansetzt, führt dies zu einer Reduktion der kantonalen IPV-Beiträge. Für Personen, die auf Sozialhilfe angewiesen sind, bedeutet dies jedoch, dass der verbleibende Teil der Krankenkassenprämien über die wirtschaftliche Sozialhilfe gedeckt werden muss.
- Ein besonderer Fokus liegt auf der Stabilisierung der Kosten bei stationären Angeboten für Menschen mit Behinderungen (D_Ddl_16). In diesem Bereich verzeichnete der Kanton zuletzt ein überdurchschnittliches Kostenwachstum, das nur teilweise demografisch bedingt ist. Mit einem gezielten Massnahmenpaket, das auf den Kantonsratsbeschluss Nr. SGB 0205a/2024 zurückgeht, sollen durch Prozessanalysen und die Identifikation zentraler Kostentreiber bis zum Jahr 2028 wiederkehrende Einsparungen im Umfang von 3 Mio. Franken realisiert werden. Diese Massnahme illustriert beispielhaft, dass der Regierungsrat bereits

heute in jenen Finanzgrössen interveniert, in denen eine indirekte Kostensteuerung ohne Qualitätsverlust möglich ist.

- Ein weiterer Teil der Massnahmen betraf die Kostenentflechtung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden (Weiterverrechnung der Verwaltungskosten für die Alimentenbevorschussung an die Einwohnergemeinden [Gde_Ddl_01] sowie die Übernahme der Finanzierung erlassener AHV-Mindestbeiträge durch die Gemeinden [Gde_Ddl_03]). Die Gesetzesänderungen zur Umsetzung dieser Massnahmen wurden in der Volksabstimmung vom 8. März 2026 abgelehnt.

3.3.4 Würdigung Taskforce

Wie bereits ausgeführt, teilt der Regierungsrat das mit dem Vorstoss verfolgte Anliegen im Grundsatz. Hingegen beurteilt er das vorgeschlagene Instrument einer Taskforce als unzweckmässig, ungeeignet und in rechtsstaatlicher Hinsicht als nicht unbedenklich. Eine Taskforce ist nach herkömmlichem Verwaltungsverständnis ein Instrument für akute Ereignisse oder Krisenlagen. Für die dauerhafte oder längerfristige strategische Ausrichtung und Steuerung sozialpolitischer Leistungen ist ein solches Organ weder vorgesehen noch sachgerecht. Die Taskforce wäre eine Parallelstruktur zur ordentlichen Verwaltungsführung, welche die Verantwortung des Regierungsrates und der Departemente verwässert und das Legalitätsprinzip tangiert. Ein exekutiv eingesetztes Gremium, das faktisch Steuerungskompetenzen übernimmt, ohne über eine klare gesetzliche Grundlage zu verfügen, schwächt zudem die parlamentarischen Kontrollrechte und könnte als Eingriff in die Gemeindeautonomie bzw. in die innerkommunalen Entscheidungsprozesse missverstanden werden. Zudem besteht das Risiko, dass eine rein kostengetriebene Struktur die sozialpolitischen Schutzfunktionen und die langfristige Wirksamkeit präventiver Massnahmen vernachlässigt.

3.4 Fazit

Statt einer Taskforce schlägt der Regierungsrat eine institutionell tragfähige Umsetzung vor, die auf einer umfassenden, unabhängigen Auslegeordnung durch externe Expertinnen und Experten basiert. Diese Untersuchung soll die massgeblichen Leistungsfelder der sozialen Sicherheit abdecken, um eine ganzheitliche Sicht auf die Kostendynamik und die Verflechtungen zwischen den Staatsebenen zu erhalten. Da die Einwohnergemeinden im Sozialbereich massgebliche Kostenträgerinnen sind, ist eine solche ebenenübergreifende Analyse des Gesamtsystems nur unter der Voraussetzung sinnvoll, dass sich die Gemeinden auch an den anfallenden Kosten beteiligen und personell breit abgestützt und qualifiziert in einer begleitenden Arbeitsgruppe mitwirken. So wird gewährleistet, dass die Analyse nicht nur Kostensenkungspotenziale aufzeigt, sondern auch die Steuerung zwischen den Staatsebenen optimiert, ohne die bewährte Kompetenzordnung zu unterlaufen.

Sollten die Einwohnergemeinden eine solche finanzielle und personelle Mitwirkung ablehnen, fehlt dem Unterfangen die notwendige Basis für eine wirksame ebenenübergreifende Durchführung. In diesem Fall würde der Regierungsrat auf die umfassende Auslegeordnung verzichten und stattdessen innerhalb der kantonalen Zuständigkeit bleiben: Der Fokus würde diesfalls auf sektorspezifische Kostenüberprüfungen innerhalb der rein kantonalen Leistungsfelder in den rein kantonalen Leistungsfeldern gelegt, die durch eine kantonale Arbeitsgruppe zu erarbeiten wären. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass in jedem Fall Optimierungspotenziale identifiziert werden, idealerweise im Verbund mit den Gemeinden für das Gesamtsystem oder andernfalls fokussiert auf die kantonalen Verantwortungsbereiche.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung mit folgendem Wortlaut:

Der Regierungsrat wird beauftragt, bis Ende 2028 eine unabhängige Auslegeordnung in Form eines Berichts zu erstellen, die aufzeigt, in welchen Leistungsfeldern des Sozialbereichs Kostensenkungs- oder Kostendämpfungspotenziale bestehen und wie die Steuerung zwischen Kanton und Gemeinden optimiert werden kann. Die Erfüllung dieses Auftrags setzt zwingend eine Kostenbeteiligung der Einwohnergemeinden im Umfang von 33.3 % (d.h. 2/3 zahlt der Kanton, 1/3 die Gemeinden) sowie deren qualifizierte personelle Mitwirkung voraus. Sollte eine Kostenbeteiligung und Mitwirkung der Einwohnergemeinden nicht zustande kommen, beschränkt sich der Auftrag auf die Durchführung sektorspezifischer Kostenüberprüfungen innerhalb der kantonalen Leistungsfelder, die durch eine kantonale Arbeitsgruppe zu erarbeiten sind.



Yves Derendinger
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission

Verteiler

Departement des Innern (kein Papierversand)

Amt für Gesellschaft und Soziales; MUS, STE, Admin (2026-018) (kein Papierversand, Zustellung durch DS DDI)

Parlamentdienste (elektronische Publikation an KR)