



An die Mitglieder  
des Kantonsrates

**Anja Giezendanner**  
stv. Leiterin Parlamentsdienst  
Tel. +41 71 353 62 34  
Fax. +41 71 353 68 64  
anja.giezendanner@ar.ch

Herisau, 8. Juli 2021

**0100.41**

**Bericht zur sozialen Lage der Bevölkerung von Appenzell Ausserrhoden (Sozialbericht 2021)**

**2. Bericht und Antrag der Kommission Gesundheit und Soziales vom 8. Juli 2021**

Sehr geehrte Frau Kantonsratspräsidentin  
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen  
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

**A. Ausgangslage**

Am 19. März 2018 reichte Kantonsrätin Judith Egger, Speicher, namens der SP-Fraktion und weiterer Kantonsratsmitglieder ein Postulat bezüglich eines Berichts zur sozialen Lage der Bevölkerung des Kantons Appenzell Ausserrhoden ein. Mit dem Postulat wurde der Regierungsrat ersucht

1. einen Sozialbericht nach den Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) erstellen zu lassen. Der Bericht soll insbesondere Auskunft geben über die soziodemographische und wirtschaftliche Situation der Ausserrhoder Bevölkerung ebenso wie über die kantonale Sozialpolitik, insbesondere zu kommunalen und kantonalen Unterstützungsangeboten, die der Existenzsicherung dienen. Dabei sollen die Daten so aufbereitet werden, dass sie mit anderen Kantonen vergleichbar sind.
2. den Bericht erstmals im Amtsjahr 2020/2021 dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme vorzulegen.

Der Kantonsrat erklärte das Postulat an seiner Sitzung vom 11. Juni 2018 für erheblich. Im Bericht und Antrag vom 26. März 2019 an den Kantonsrat skizzierte der Regierungsrat Vorgehen und Konzept für einen kantonalen Sozialbericht, zeigte auf, welche Daten für den Sozialbericht verfügbar sind, und mit welchen Kosten die Erstellung verbunden ist. Der Regierungsrat schlug dem Kantonsrat vor, vorerst einmalig einen Sozialbericht zu erstellen und nach Vorliegen des ersten Sozialberichts über die Periodizität und die Frage der rechtlichen Verankerung zu entscheiden. Von diesem Bericht und Antrag nahm der Kantonsrat an seiner Sitzung vom



13. Mai 2019 Kenntnis und schrieb das Postulat an derselben Sitzung ab. Der Regierungsrat erfüllt den Auftrag des Postulats mit dem vorliegenden Sozialbericht 2021.

Die Kommission Gesundheit und Soziales (KGS) hat an ihren Sitzungen vom 11. Juni 2021 und 8. Juli 2021 den Sozialbericht 2021 beraten.

Für die Beratung standen folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 11. Mai 2021 «Bericht zur sozialen Lage der Bevölkerung von Appenzell Ausserrhoden (Sozialbericht 2021)» mit Beilage 1.1 «Sozialbericht 2021»

## **B. Erwägungen**

### **1. Grundzüge der Vorlage**

Die Kommissionsmitglieder sind sich einig, dass der Sozialbericht eine gut lesbare, interessante Zusammenfassung der wichtigsten Zahlen im Sozialbereich ist. Da in erster Linie bereits vorhandene Zahlen zusammengetragen wurden, konnten aus Sicht der Kommission keine grundlegend neuen Erkenntnisse aus dem Bericht gewonnen werden. Die Kommission hinterfragt im Hinblick auf Aufwand und Ertrag den relativ hohen Betrag, der für die Erstellung ausgegeben wurde.

Die Kommission stellt fest, dass im vorliegenden Bericht keine Aussagen zum Thema Geschlecht gemacht werden. Dies ist erstaunlich. Die Kommission vermutet, dass mehr Frauen als Männer in anspruchsvollen Situationen leben. Die Kommission führt dies auf die vermutlich grössere Anzahl von Frauen zurück, die für eine Einelternfamilie verantwortlich sind, womit tiefere Renten und ein höherer Anteil von Bezügerinnen von Ergänzungsleistungen einhergehen, wobei auch hierzu Angaben zum Geschlecht fehlen.

Die Kommission vermisst in der politischen Würdigung des Berichts die Handlungsfelder, in denen der Regierungsrat aktiv werden möchte. Ein solcher Bericht zeigt naturgemäss den Ist-Zustand auf. Die Kommission erwartet vom Regierungsrat als oberste leitende Behörde des Kantons, dass er aufzeigt, wie er mit diesen Schlussfolgerungen umzugehen gedenkt. Wo möchte der Regierungsrat ansetzen? Wie möchte er die im Bericht aufgezeigten Probleme angehen? Welche Massnahmen leitet er aus dem Bericht ab? Wie steht es um die Zielerreichung? Eine Definition der Handlungsfelder erscheint der Kommission auch im Hinblick auf die Ziele des Regierungsprogramms 2020–2023 zentral.

### **2. Einzelne Aspekte zum Sozialbericht 2021**

#### **Tiefer Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, S. 15**

In Appenzell Ausserrhoden leben im Verhältnis zu den Personen im erwerbsfähigen Alter mehr ältere Personen ab 65 Jahren als im Gesamtschweizer Schnitt. Auch der entsprechende Anteil der Kinder und Jugendlichen liegt leicht über dem Schweizer Durchschnitt. Damit sind lediglich 6 von 10 Ausserrhoder/innen im erwerbsfähigen Alter.



Diese Zahlen zeigen, dass insbesondere die Überalterung den Kanton überdurchschnittlich stark trifft. Dies zeigt auch der Vergleich mit anderen Kantonen. Die Überalterung führt zu spezifischen Problemen. Die Kommission hätte sich eine Aussage des Regierungsrates dahingehend gewünscht, was er in Bezug auf die Überalterung zu unternehmen plant. Die Kommission hätte erwartet, dass der Regierungsrat Massnahmen formuliert, die spezifisch auf die Überalterung eingehen.

### **Fehlende Daten der öffentlichen Statistik zu den Ausserrhoder Löhnen, S. 26**

Der Kommission ist aufgefallen, dass keine Daten der öffentlichen Statistik zu den Ausserrhoder Löhnen vorliegen. Im Sozialbericht wird daher auf die Auswertung der Grossregion Ostschweiz zurückgegriffen. Die Kommission hat sich beim Departement nach dem Grund für das Fehlen der Daten erkundigt.

Gemäss Auskunft des Departementes verfügt der Kanton über keine Daten zur Lohnstruktur, weil er keine eigene statistische Stelle für die Erhebung hat. Das Bundesamt für Statistik bietet zwar an, dass die Lohnstrukturerhebung mit einer Stichprobe für den Kanton aufgestockt wird. Bisher hatte der Kanton auf diese Aufstockung verzichtet, weil sich mit der Stichprobe nur ein lückenhaftes Bild ergeben würde und diese dennoch sehr teuer ist. Die Kommission teilt die Einschätzung des Departementes.

### **Definition der Mittelschicht, S. 34**

Die Ausserrhoder Steuerhaushalte zählen anteilmässig sowohl häufiger zu den Einkommensschwachen als auch häufiger zu den Einkommensstarken. Die Mittelschicht ist also in Appenzell Ausserrhoden deutlich kleiner als in der Gesamtschweiz. Dabei muss jedoch beachtet werden, dass der Vergleich mit den Zahlen für die gesamte Schweiz nur beschränkt möglich ist, da diese auf anderen Berechnungsgrundlagen beruhen.

Trotzdem zeigt sich hier ein wichtiges Handlungsfeld, in dem der Regierungsrat aktiver werden müsste. Die Kommission stellte folgende Überlegungen an: Was kann der Kanton tun, damit die Mittelschicht wächst? Was kann er tun, damit untere Schichten aufsteigen können? Und was kann er tun, damit Personen aus der Mittelschicht nicht absteigen? Damit könnte er auch aufzeigen, wie er das Ziel des Regierungsprogrammes 2020–2023 zum frei verfügbaren Einkommen («Bis 2030 ist das frei verfügbare Einkommen der Bevölkerung von Appenzell Ausserrhoden im Vergleich mit den umliegenden Kantonen am höchsten») erreichen will. Interessant sind in diesem Zusammenhang auch neuere Studien zum frei verfügbaren Einkommen in der Schweiz, die einen sehr konkreten Vergleich auch innerhalb unseres Kantons zulassen.

### **Individuelle Prämienvverbilligung (IPV), S. 43**

Die Kommission stellt fest, dass der Anteil der unterstützten Kantonsbevölkerung mit IPV zwischen 2013 und 2018 leicht zurückging und erst 2019 wieder etwas angestiegen ist. Die Kommission hat diskutiert, ob es hier Handlungsbedarf gibt. Sie fragt sich, ob die Personen erreicht werden, die Anspruch auf IPV haben. Trifft es zu, dass gewisse Personen sich nicht trauen, staatliche Unterstützung zu beantragen? Haben alle Bezugsberechtigten das Wissen, wie ein solcher Antrag auszufüllen ist? Zudem ist die Kommission der Meinung, dass die Unterlagen für einen Antrag auf Prämienvverbilligung allen Bezugsberechtigten automatisch zugestellt werden sollten.

### **Berechnung der Schwelleneffekte, S. 49**

Um das Zusammenspiel verschiedener Sozialleistungen und deren Auswirkungen auf das verfügbare Einkommen verschiedener Haushaltstypen aufzuzeigen, wurde eine Simulation mit zwei Haushaltstypen abgebildet. Es wurde die Typen «alleinerziehende Person mit einem Kind» und «verheiratetes Paar mit vier Kindern»



ausgewählt. Die Kommission stellt sich die Frage, warum genau diese beiden Typen ausgewählt wurden. Es handelt sich dabei nicht um eine «typische» Familienzusammenstellung, wie es beispielsweise eine Familie mit zwei Kindern gewesen wäre. Zudem wäre die Auswertung für einen Einpersonenhaushalt ebenfalls von Interesse gewesen. Gemäss Erhebung zur wirtschaftlichen Sozialhilfe machen die Einpersonenhaushalte mengenmässig über die Hälfte der unterstützten Haushalte aus (vgl. Abbildung 2.7 im Tabellenanhang).

### **Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize, S. 49**

Die Simulationsergebnisse zeigen, dass sich die Arbeit für eine alleinerziehende Person mit einem Kind bei einem Nettoeinkommen zwischen 14'400 und 30'600 Franken faktisch nicht lohnt (vgl. Abbildung 3.7 im Tabellenanhang). Damit bestehen in diesem Bereich negative Erwerbsanreize. Aus Sicht der Kommission ist dies ein Systemfehler. Sie ist der Ansicht, dass es hier eine Systemanpassung bräuchte.

Neben den finanziellen Aspekten gibt es auch noch die sozialen: Die Erfahrung zeigt, dass alleinerziehende Personen mit einem Kind oft Mütter sind. Um einer Erwerbsarbeit nachgehen zu können, benötigen sie auch eine angemessene Kinderbetreuung, ansonsten lohnt sich diese Arbeit noch weniger.

### **3. Fazit**

Der Sozialbericht 2021 fasst die wichtigsten Kennzahlen der öffentlichen Statistik zur sozialen Lage der Bevölkerung von Appenzell Ausserrhoden übersichtlich und verständlich zusammen. Er ist jedoch in erster Linie eine statistische Momentaufnahme. Die Kommission vermisst die politische Würdigung durch den Regierungsrat. Sie sieht den vollen Nutzen einer solchen Berichterstattung nur, wenn der Regierungsrat daraus konkrete Massnahmen und Ziele ableitet und sein Handeln direkt daran ausrichtet. Ansonsten ist diese Art von Berichterstattung zu teuer und zu wenig zielführend. Die Kommission ist daher der Ansicht, dass der Sozialbericht in dieser Form nicht weitergeführt werden soll. Damit kommt die Kommission zu einem ähnlichen Fazit wie der Regierungsrat, der der Auffassung ist, dass von einer verpflichtenden, wiederkehrenden Erstellung eines Sozialberichts abzusehen ist.

Die Kommission möchte jedoch nicht auf eine Sozialberichterstattung verzichten. Dazu sind die Themen zu wichtig und zu zentral für das Zusammenleben und das Wohlbefinden der Bevölkerung. Sie regt daher an, die wichtigsten Kennzahlen des Sozialberichts in den Gesundheitsbericht zu integrieren. Fast zeitgleich mit dem Sozialbericht 2021 hat der Regierungsrat den Gesundheitsbericht 2021 zuhanden des Kantonsrates verabschiedet. Er ist sehr umfangreich und zeigt die laufenden Massnahmen und Projekte im Kanton auf. Der Regierungsrat weist im Gesundheitsbericht darauf hin, dass er den Bedarf für eine gesetzlich vorgeschriebene Berichterstattung in Frage stellt.

Die Kommission teilt die Ansicht des Regierungsrates, dass die Sozial- und Gesundheitsberichterstattung grundsätzlich hinterfragt werden soll. Sie empfiehlt dem Regierungsrat, eine Kombination aus Sozial- und Gesundheitsberichterstattung weiterzuverfolgen. Die beiden Berichte zeigen, dass Sozialpolitik auch Gesundheitspolitik ist, da Gesundheit direkt mit Bildung, Alter, Geschlecht und Migration zusammenhängt. Die Kommission verspricht sich aus einer gemeinsamen Sozial- und Gesundheitsberichterstattung einen besseren Überblick, der dem Regierungsrat als Basis für eine umfassende politische Würdigung dienen kann, in der er konkrete Massnahmen benennt und Ziele ableitet.



**C. Antrag**

Die Kommission Gesundheit und Soziales beantragt Ihnen, den Sozialbericht 2021 zur Kenntnis zu nehmen.

Im Namen der Kommission Gesundheit und Soziales

Andrea Zeller, Präsidentin

Sabrina Baumgartner, Aktuarin