

Regierungsratsbeschluss

vom 13. Januar 2015

Nr. 2015/31
KR.Nr. I 193/2014 (DDI)

Interpellation Fraktion CVP/EVP/glp/BDP: Wie geht es weiter bei der Änderung des Lastenausgleichs Soziales unter den Einwohnergemeinden? (10.12.2014) Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Das heutige Finanzierungsmodell des Lastenausgleichs Soziales unter den Einwohnergemeinden ist seit Jahren umstritten. Es besteht ein breit abgestützter Konsens, dass Handlungs- und Reformbedarf besteht. So hat der Kantonsrat am 24.08.2010 den Auftrag Irene Froelicher (A 195/2009) grossmehrheitlich (64:22) mit folgendem abgeändertem Wortlaut für erheblich erklärt:

„Die gemäss Schlussbericht der paritätischen Kommission Aufgabenreform bezeichneten Aufgabenfelder sollen im Rahmen des Projektes zum neuen Finanz- und Lastenausgleich in der laufenden Legislatur angegangen werden. Es sind alle Finanzströme, insbesondere das Gefäss des direkten Finanzausgleichs, des indirekten Finanzausgleichs im Bildungsbereich und ein ressourcenorientierter Ausgleich im Bereich der sozialen Bedarfsleistungen in die Überlegungen mit einzubeziehen.“

Mit dem abgeänderten Wortlaut wurde der Regierungsrat grundsätzlich damit beauftragt, den Lastenausgleich zu reformieren. Inzwischen sind fast fünf Jahre vergangen, der neue innerkantonale Finanzausgleich wurde durch die Stimmbevölkerung gutgeheissen, das Problem der Finanzierung des Lastenausgleichs jedoch bleibt bestehen. In der Debatte zum Finanzausgleich wurde mehrmals die Befürchtung geäussert, dass der Spielraum, den viele Gemeinden dank des neuen Finanzausgleichs zurück erhalten, innert weniger Jahre durch das ungelöste Problem Lastenausgleich wieder zunichte gemacht werden könnte.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Aus welchen Gründen wurde die Finanzierung des Lastenausgleichs Soziales nicht im Rahmen des neuen Finanzausgleichs reformiert? (Die Gründe wurden in den Unterlagen und im Rahmen der Debatte zum neuen Finanzausgleich teilweise genannt. Wir bitten den Regierungsrat der Vollständigkeit halber die Gründe hier nochmals darzulegen.)
2. Wo sieht der Regierungsrat die grössten Herausforderungen und Risiken bei einer Reform des Lastenausgleichs Soziales?
3. Wo stehen die Umsetzungsarbeiten derjenigen Teilbereiche des Auftrags Froelicher, die nicht im Rahmen des neuen Finanzausgleichs gelöst wurden?
4. Wie sieht die Projektorganisation zur Reform des Lastenausgleichs Soziales aus?
5. Wie sieht der angestrebte Fahrplan für die Reform des Lastenausgleichs Soziales aus?

2. Begründung (Vorstosstext)

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

3.1.1 Lastenausgleich Soziales und NFA SO

Der Kantonsrat hat am 30. Januar 2007 den Regierungsrat beauftragt (KRB Nr. A 86/2006), eine Vorlage zur Neugestaltung des innerkantonalen Finanz- und Lastenausgleichs zu unterbreiten. Die Grundlage für diesen Auftrag bildete der Vorstoss der Fraktion SP/Grüne vom 28. Juni 2006, worin eine Reform des innerkantonalen Finanzausgleichs nach dem Modell des Bundes (NFA Bund – Kantone) bei gleichzeitiger Eliminierung des indirekten Finanzausgleichs gewünscht wurde. In der Folge ergaben sich weitere parlamentarische Vorstösse, die eine Reform des Finanz- und Lastenausgleichs, respektive eine Neugestaltung der Aufgaben zwischen dem Kanton und Gemeinden thematisierten. Sie wurden vom Parlament behandelt und teilweise für erheblich erklärt. Darunter fällt auch der Auftrag von Irene Froelicher „Änderung Lastenausgleich Soziales unter den Einwohnergemeinden“, und zwar nach dem Wortlaut des Regierungsrates (KRB Nr. A 195/2009 vom 28. August 2010).

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden (NFA SO) wurde im Kanton in Etappen angegangen:

- In den Jahren 2007 – 2009 wurde im Rahmen einer paritätischen Kommission Kanton-Gemeinden der Handlungsbedarf in der Aufgabenteilung ermittelt.
- Anschliessend wurde eine Vorstudie zur Revision des innerkantonalen Finanz- und Lastenausgleichs erstellt.
- Im Jahr 2010 erteilte der Regierungsrat den Auftrag zur Erarbeitung der Hauptstudie zur Neugestaltung der Aufgaben und des Finanzausgleichs zwischen Kanton und Gemeinden (NFA SO).

Bei der Formulierung des Auftrages zur Erarbeitung der Hauptstudie erfolgte gleichzeitig eine Aufteilung in vier Teilprojekte. Neben den Teilprojekten Ressourcenausgleich, Lastenausgleich Bildung und Kantonsstrassenbau wurde auch ein Teilprojekt Lastenausgleich Soziales gestartet. Im Rahmen des Letzteren sollten insbesondere die strukturellen Kostenunterschiede auf Sozialregionsebene aufgezeigt, ein Bonus/Malus-Anreizmechanismus bei den sozialen Bedarfsleistungen sowie die Aufteilung von Ergänzungsleistungen zur Invalidenversicherung (EL IV) zu Lasten des Kantons und den Ergänzungsleistungen zur AHV (EL AHV) zu Lasten der Einwohnergemeinden und damit der Ersatz des Verbundsystems geprüft werden (RRB Nr. 2010/1598 vom 7. September 2010).

Die im Auftrag Froelicher gewünschte (Wieder-)Einführung von nach Steuerkraft abgestuften Zahlungen im Bereich „Soziales“ war dabei nicht Gegenstand dieser Arbeiten, da diese der NFA-Maxime, wonach eine Trennung der Ressource „Steuerkraft“ von Lasten zu erfolgen habe, widersprach. Aus diesem Grund hatte damals der Regierungsrat im abgeänderten Wortlaut einzig die Berücksichtigung der Finanzströme (Ressourcenausgleich) beantragt. Dies wurde im Rahmen des politisch Opportunen in der Vorlage berücksichtigt. Mit dem neuen Finanz- und Lastenausgleichssystem werden ab dem Jahr 2016 neben dem Ressourcenausgleich zudem separate Lastenausgleichstöpfе geschaffen, die Sonderlasten ausgleichen (u.a. der sozio-demographische Lastenausgleich). Indem diese neuen Gefässe mit mehr Mittel dotiert werden sollen, kann eine gewisse zusätzliche kompensatorische Wirkung bezüglich der Lasten im Bereich der sozialen Sicherheit erwartet werden.

Nach Auswertung der Teilberichte und der Ergebnisse der Hauptstudie wurde vonseiten Regierungsrat bei der Freigabe der Gesetzgebungsarbeiten entschieden, dass ein Bonus- /Malus-System unter den Sozialregionen im Rahmen des Projektes NFA SO nicht eingeführt werden soll. Dies weil einerseits durch die Studien für das Teilprojekt Lastenausgleich die Kostenunterschiede zwischen den Sozialregionen weitgehend geklärt werden konnten und andererseits die Datenbasis sich als zu schmal erwies, um als verbindliche Grundlage für die Einführung eines solchen Systems zu dienen. Gleichzeitig wurde festgestellt, dass eine Zuweisung des Aufgabenfelds EL IV zu Lasten des Kantons respektive der EL AHV zu Lasten der Einwohnergemeinden technisch machbar wäre (RRB Nr. 2012/1513 vom 3. Juli 2012). Im Rahmen der Gesetzgebungsarbeiten zeigte sich aber, dass eine Zuweisung der Leistungsfelder ohne weitere vertiefte Abklärungen nicht vollzogen werden kann. Dies weil einerseits die Ausgestaltung als Verbundaufgabe eine gemeinsame Risikoteilung beinhaltet, die nicht leichtfertig aufgegeben werden darf, und andererseits diese Organisation des Leistungsbereichs EL IV und AHV erst 2008 mit dem in Kraft treten des Sozialgesetzes vom 31. Januar 2007 (BGS 831.1, SG) eingeführt worden war. Damit wurde eine Neugestaltung des Lastenausgleichs Soziales vom Projekt NFA SO ausgeklammert bzw. nicht weiterverfolgt. Entsprechend ist in Botschaft und Entwurf zum NFA SO (RRB Nr. 2014/65 vom 14. Januar 2014) ausgeführt, dass mit der Zustimmung zum Beschlussentwurf u.a. auch der Auftrag von Irene Froelicher „Änderung Lastenausgleich Soziales unter den Einwohnergemeinden“ als erledigt abgeschrieben werde (S. 37, Ziff. 3.). Mit der Volksabstimmung vom 30. November 2014 ist diese Zustimmung endgültig erfolgt.

3.1.2 Projekt „Vollzug Sozialgesetz – Entwicklung der Sozialkosten“

Der Kantonsrat hat am 31. Oktober 2012 die Aufträge „Klare Kompetenzen- und Finanzregelungen im Sozialbereich“ (KRB Nr. A 222/2011) und „Entwicklung Sozialkosten“ (KRB Nr. A 027/2012) für erheblich erklärt und damit einerseits veranlasst, zu überprüfen, ob Kompetenzordnung sowie Finanzregelungen im Sozialbereich noch stimmen und andererseits verlangt, dass die Entwicklungen der Sozialkosten in den nächsten Jahren aufgezeigt werden. Damit wurde die Diskussion um die Lastenverteilung im Bereich der sozialen Bedarfsleistungen neu lanciert bzw. wieder aufgenommen.

Der Regierungsrat ist zudem nach § 54 Abs. 4 SG verpflichtet, die Auswirkungen der Kostenaufteilung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden im Rahmen der Verbundaufgabe Ergänzungsleistungen alle vier Jahre zu überprüfen. Bei erheblichen Lastenverschiebungen hat er beim Kantonsrat eine Änderung des Verteilschlüssels zu beantragen. Mit Einführung der Pflegefinanzierung hat der Kantonsrat die vierjährige Frist für die Überprüfung auf fünf Jahre erstreckt und zusätzlich bestimmt, dass er 2013 unter Berücksichtigung der Pflegekostenbeiträge den Verteilschlüssel für die Ergänzungsleistungen und Verwaltungskosten neu festlege (§ 179 SG). Um Zeit für die Suche nach einer langfristigen Lösung zu gewinnen, hat er den Verteilschlüssel im Sinne einer Übergangsregelung und nicht präjudizierend für die Jahre 2014 und 2015 auf 50:50 festgelegt (KRB SGB 166/2013 vom 6. November 2013, sowie KRB SGB 052/2014 vom 3. September 2014).

Zwecks Erledigung der genannten parlamentarischen Aufträge und um gute Grundlagen für den sich aus den §§ 54 und 179 SG ergebenden Gesetzgebungsauftrag zu schaffen, hat der Regierungsrat mit RRB Nr. 2013/162 vom 29. Januar 2013 die Arbeitsgruppe „Vollzug Sozialgesetz – Entwicklung der Sozialkosten“ eingesetzt.

Die Arbeitsgruppe erhielt den Auftrag,

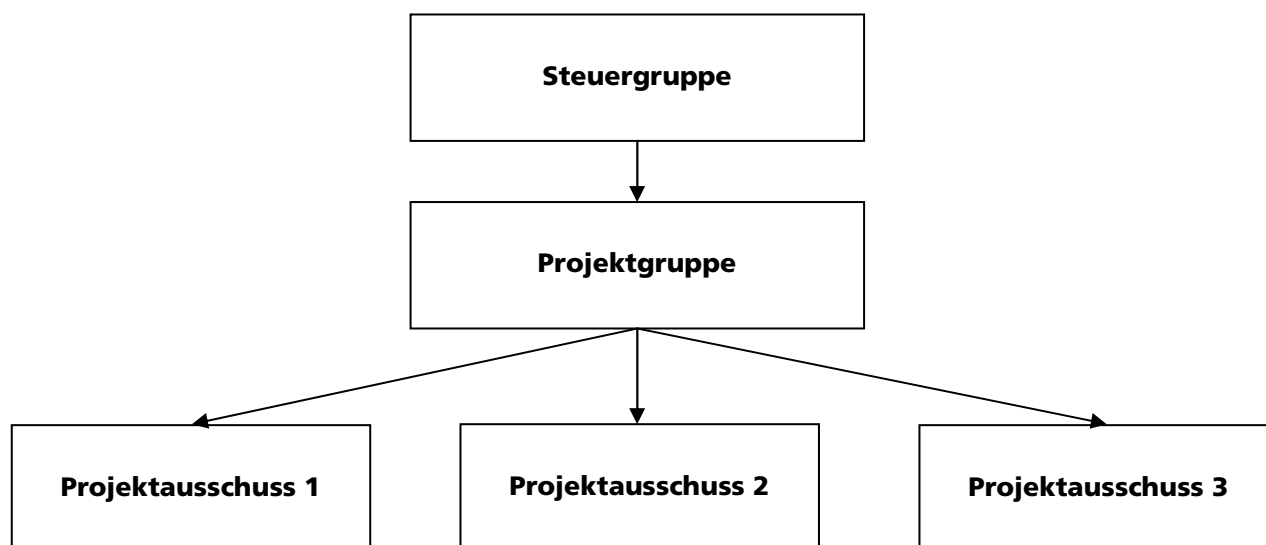
- in einem ersten Teil die Kostenentwicklung in den verschiedenen Leistungsfeldern zu plausibilisieren,

- in einem zweiten Teil die Frage der Auswirkungen des Neuen Finanzausgleichs vonseiten Bund auf Kanton und Einwohnergemeinden im Bereich Soziales zu untersuchen,
- in einem dritten Teil zu klären, inwieweit ein allfälliges Ungleichgewicht zwischen Kanton und Einwohnergemeinden im Bereich Soziales aufgefangen werden kann,
- in einem vierten Teil zu analysieren, welche Faktoren bei den Ergänzungsleistungen zur AHV und IV zu einem Kostenwachstum führen,
- und in einem fünften Teil eine Prognose zur Entwicklung der Sozialkosten in den nächsten 10 – 15 Jahren abzugeben.

Der Bericht der Arbeitsgruppe zeigt in verschiedenen Kapiteln auf, wie sich die Kostenentwicklung in den einzelnen Leistungsfeldern von Kanton und Einwohnergemeinden in den vergangenen Jahren präsentiert hat. Dabei wird verdeutlicht, welche wirtschaftlichen Effekte die Einführung des NFA Bund für Kanton und Einwohnergemeinden zur Folge hatte. Im Weiteren wird die Gesamtkostenentwicklung in der sozialen Sicherheit aufgezeigt und dabei auch analysiert, welche Ursachen für den Kostenanstieg sich insbesondere bei den Ergänzungsleistungen zur AHV und IV feststellen lassen. Der Bericht schliesst mit einer Prognose über die zu erwartende Entwicklung bis zum Jahre 2025 ab. Der Bericht enthält im Wesentlichen für zwei Themen wichtige Ergebnisse. So liefert er Erkenntnisse für eine weitere Entwicklung der Kompetenzordnung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden und ebensolche für die Massnahmenplanung zur Dämpfung der Sozialkosten.

Gestützt auf den Bericht der Arbeitsgruppe hat der Regierungsrat mit RRB Nr. 2014/233 vom 4. Februar 2014 das Department des Innern damit beauftragt, unter Einbezug des Verbandes Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG) eine Vorlage zur weiteren Aufgabenentflechtung in Ergänzung zu jener über den NFA SO zuhanden des Regierungsrates auszuarbeiten. Im gleichen Beschluss hat er gestützt auf den genannten Bericht sowie auf die Antworten auf diverse politische Vorstösse (insb. RRB Nr. 2012/227 vom 20. November 2012; RRB Nr. 2013/159 vom 29. Januar 2013; RRB Nr. 2013/334 vom 25. Februar 2013; RRB Nr. 2013/1908 und Nr. 2013/1911 vom 21. Oktober 2013; RRB Nr. 2013/2097 vom 19. November 2013) eine Massnahmenplanung zur Dämpfung der Sozialkosten verabschiedet.

Zur Umsetzung dieses Massnahmenplanes wurde mit RRB Nr. 2014/837 vom 5. Mai 2014 nachfolgende Projektorganisation eingesetzt:



Die Steuergruppe setzt sich dabei aus den Spitzen des Departementes des Innern sowie aus denjenigen des VSEG zusammen. Die Projektgruppe wurde mit Personen aus der Praxis besetzt. Namentlich sind darin die Sozialregionen und deren Trägerschaften sowie der VSEG und das Amt für soziale Sicherheit (ASO) vertreten. Die Projektgruppe kann für einzelne Projekte Projektausschüsse bilden und dafür weitere Personen oder Experten hinzuziehen.

3.1.3 Aktueller Stand der Arbeiten

Botschaft und Entwurf betreffend eine weitere Aufgabenentflechtung bei den sozialen Leistungsfeldern befindet sich in Arbeit. Aktuell werden noch die Finanzdaten basierend auf der Berichterstattung der Arbeitsgruppe nachgeführt, weil sich erhebliche Veränderungen abgezeichnet haben. Die Umsetzung des Massnahmenplanes 2014 und damit der Sparvorgaben hat einen wesentlichen Einfluss auf die Lastenverteilung bei den sozialen Leistungsfeldern zwischen Kanton und Einwohnergemeinden. Ebenso muss diesbezüglich auch die beschlossene Lösung beim Gesetz über die Pensionskasse eine Berücksichtigung finden. Es ist geplant, die Vorlage im Frühjahr 2015 zu Händen des Kantonsrates zu verabschieden.

Der Stand der Arbeiten beim Massnahmenplanung zur Dämpfung der Sozialkosten ist wie folgt:

Wirkungsgebiet	Massnahme	Grundlage	Zuständigkeit	Umgesetzt bis
Ergänzungsleistungen	Befristete Plafonierung Taxen Alters- und Pflegeheime	RRB Nr. 2013/2281 vom 9. Dezember 2013, MP 14, DdI_R2	RR	Erfolgt.
	Befristete Plafonierung Taxen Institutionen für Menschen mit einer Behinderung	RRB Nr. 2013/2281 vom 9. Dezember 2013, MP 14, DdI_R3:	RR	Erfolgt.
Pflegekosten	Pflegefinanzierung an Leistungsniveau in Vergleichskantonen anpassen	RRB Nr. 2013/2281 vom 9. Dezember 2013, MP 14, DdI_R5:	RR	Erfolgt. RRB Nr. 2014/1628 vom 16. September 2014
EL für Familien	Anpassung der Vergütung für die KVG-Prämien auf das Niveau der Sozialhilfe im Bereich EL Familien	RRB Nr. 2013/2280 vom 9. Dezember 2013, MP 14, DdI_K10	KR	Erfolgt KRB Nr. RG 024b/2014 vom 24. Juni 2014.
Prämienverbilligung	Prämienverbilligung (IPV) senken	RRB Nr. 2013/2280 vom 9. Dezember 2013, MP 14, DdI_K19	KR	Erfolgt. Volksabstimmung am 8. März 2015 ist abzuwarten.
Sozialhilfe	Ausweiten der Ausnahmen zu den SKOS-Richtlinien	RRB Nr. 2013/1908 vom 21. Oktober 2013, und RRB Nr. 2014/64 vom 14. Januar 2014	RR	Erfolgt. RRB Nr. 2014/1623 vom 16. September 2014.
	Planung über die berufliche und soziale Integration von Sozialhilfebeziehenden erarbeiten	Legislaturplan 2013 – 2017 (B. 3.1.5.; B.3.1.6.); RRB Nr. 2013/1911 vom 21. Oktober 2013, § 20 Sozialgesetz	RR / KR	Erste Meilensteine erreicht. Projektabschluss per 31.12.2015 geplant.
	Revision Sozialgesetz (Anreiz- und Sanktionssystem, Strukturverbesserung, Datenaustausch)	Legislaturplan 2013 – 2017 (B.3.1.5.); KRB Nr. A 163/2012 vom 26. Juni 2013	KR	31.12.2016
	Strategie gegen Armut optimieren	Legislaturplan 2013 - 2017 (B.3.1.4.); KRB Nr. A 163/2012 vom 26.	RR	Ende Legislatur.

		Juni 2013		
	Jugendliche und junge Erwachsene in der Sozialhilfe: Klärung Lebenslage und Anpassung Unterstützungsleistung	KRB Nr. A 108/2012 vom 28. Juni 2013	RR	In mehreren Etappen bis Ende Legislatur.
	Aufbau Benchmark und Anreizsystem für die Sozialregionen	RRB Nr. 2013/2097 vom 19. November 2013, § 55 Sozialgesetz	DDI	Ende Legislatur.
	Revisions- und Aufsichtskonzept für den Vollzug des Lastenausgleichs Sozialhilfe	RRB Nr. 2014/53 vom 14. Januar 2014	RR	Ende Legislatur.
	Schaffung eines unabhängigen Revisionsorgans für Sozialregionen	RRB Nr. 2014/53 vom 14. Januar 2014	RR	Ende Legislatur.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Aus welchen Gründen wurde die Finanzierung des Lastenausgleichs Soziales nicht im Rahmen des neuen Finanzausgleichs reformiert? (Die Gründe wurden in den Unterlagen und im Rahmen der Debatte zum neuen Finanzausgleich teilweise genannt. Wir bitten den Regierungsrat der Vollständigkeit halber die Gründe hier nochmals darzulegen.)

Wie ausgeführt, wurde auf die Einführung eines Bonus- /Malus-Systems unter den Sozialregionen im Rahmen des Projektes NFA SO verzichtet, weil die Datenbasis nicht aussagekräftig war. Demgegenüber wurde eine Zuweisung des Aufgabenfelds EL IV zu Lasten des Kantons respektive der EL AHV zu Lasten der Einwohnergemeinden zwar technisch für machbar erachtet; allerdings wurde erkannt, dass die gemeinsame Risikoteilung nicht ohne vertiefte Abklärungen aufgegeben werden kann und auch berücksichtigt werden musste, dass diese Ordnung erst seit 2008 besteht.

3.2.2 Zu Frage 2:

Wo sieht der Regierungsrat die grössten Herausforderungen und Risiken bei einer Reform des Lastenausgleichs Soziales?

Die sozialen Leistungsfelder sind in den letzten Jahren gewachsen und haben sich ungleich entwickelt. Die Mechanismen dahinter sind zudem komplex. Dies macht eine transparente Erklärung und eine langfristige Prognose schwierig. Entsprechend sehen wir die grösste Herausforderung darin, sich mit den Einwohnergemeinden auf eine nachhaltige und von beiden Seiten als fair empfundene Lösung zu einigen.

3.2.3 Zu Frage 3:

Wo stehen die Umsetzungsarbeiten derjenigen Teilbereiche des Auftrags Froelicher, die nicht im Rahmen des neuen Finanzausgleichs gelöst wurden?

Wie ausgeführt, ist der Auftrag Irene Froelicher „Änderung Lastenausgleich Soziales unter den Einwohnergemeinden“ als erledigt abgeschrieben. Botschaft und Entwurf zur weiteren Aufgabenentflechtung bei den sozialen Leistungsfeldern wird gestützt auf andere Aufträge gemäss Planung im Frühjahr 2015 zu Händen des Kantonsrates verabschiedet. Eine Weiterentwicklung des Lastenausgleichs Sozialhilfe, welcher nur unter den Einwohnergemeinden spielt, wird im

Rahmen des Massnahmenplanes zur Dämpfung der Sozialkosten geprüft und allenfalls bis zum Ende der aktuellen Legislatur umgesetzt.

3.2.4 Zu Frage 4:

Wie sieht die Projektorganisation zur Reform des Lastenausgleichs Soziales aus?

Die Arbeitsgruppe „Vollzug Sozialgesetz – Entwicklung der Sozialkosten“ hat Bericht und Empfehlungen abgegeben und wurde entsprechend mit RRB Nr. 2014/233 vom 4. Februar 2014 aufgelöst. Gleichzeitig wurde das Departement des Innern damit beauftragt, die Gesetzgebungsarbeiten an die Hand zu nehmen. Der Einbezug des VSEG erfolgt über die Steuergruppe, welche im Rahmen des Massnahmenplans zur Dämpfung der Sozialkosten regelmässig zusammenkommt.

3.2.5 Zu Frage 5:

Wie sieht der angestrebte Fahrplan für die Reform des Lastenausgleichs Soziales aus?

Siehe dazu die Antwort zu Frage 3.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Departement des Innern, Departementssekretariat
Amt für soziale Sicherheit (5); HAN, KUM, HER, FRA, BOR (2015-006)
Amt für Gemeinden
Aktuariat SOGEKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat