

Regierungsratsbeschluss

vom 10. März 2020

Nr. 2020/388

KR.Nr. K 0009/2020 (VWD)

Kleine Anfrage Fraktion FDP.Die Liberalen: Fehlende Daten zur Berechnung des Armutsindikators im NFA Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Die Eidg. Finanzkontrolle überprüfte die zur Festlegung des NFA relevanten Daten und stellte u.a. fest, dass der Kanton Solothurn im Jahr 2019 nicht in der Lage war, vollständige Daten zur Erhebung des Armutsindikators für das Jahr 2017 zu übermitteln. Dadurch seien – gemäss Schätzung der Eidgenössischen Finanzkontrolle EFK – dem Kanton rund 3.5 Mio. Franken weniger Ausgleichszahlungen gutgeschrieben worden.

Zu diesem Vorfall publizierte die Staatskanzlei eine Pressemitteilung: es stellen sich für uns jedoch weitere Fragen:

1. Hatte die Regierung vorab Kenntnis von den Feststellungen der EFK?
2. Es kann davon ausgegangen werden, dass das zuständige Bundesamt die bemängelten Daten zur Überarbeitung an den Kanton zurückgewiesen hat. Welche Schritte haben der Kanton bzw. die zuständigen Stellen sodann vorgenommen, um die angeforderten (verwertbaren) Daten zu liefern?
3. Der Medienmitteilung vom 14.01.2020 ist zu entnehmen, dass die AKSO im Jahr 2018 keine Angaben über das Mengengerüst der im Vorjahr entrichteten Familien-EL ermitteln konnte. Das IT-System stand nicht mehr zur Verfügung, so die lapidare Begründung. Hätte die AKSO nicht auf andere pragmatische Art und Weise die jeweils monatlich entrichteten Leistungen ermitteln können, zumal im Jahr 2016 an 787 Bezüger, bzw. im Jahr 2017 an 850 Bezüger (gemäss Geschäftsbericht 2018) EL ausgerichtet wurden?
4. Besteht die Möglichkeit einer nachträglichen Berichtigung gemäss Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (SR 613.21)?
5. Wenn nein, besteht die Möglichkeit Regress gegenüber der AKSO zu nehmen?
6. Findet eine Aussprache mit der Eidg. Finanzkontrolle statt (oder hat eine stattgefunden), um den angeblichen Ausfall von 3.5 Mio. Franken näher zu plausibilisieren oder nimmt der Kanton von dieser "Zahl" nur Kenntnis?
7. Wie ist in Zukunft sichergestellt, dass die Weisungen für die Erhebung und die Lieferung der erforderlichen Daten eingehalten werden?

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Am 13. Januar 2020 hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) ihren Bericht "Finanzausgleich 2020 zwischen Bund und Kantonen – Prüfung der Datenbearbeitung durch die Verwaltungseinheiten des Bundes und der Kantone" veröffentlicht. In dem Bericht hält die EFK fest, dass der Kanton Solothurn nicht in der Lage war, für das Jahr 2017 kumulierte Daten aus dem System der Ergänzungsleistungen für Familien zu liefern und stattdessen Stichtagsdaten per 31. Dezember 2017 lieferte (Exkurs: Die für die Meldung der Daten zuständigen Stellen erhalten jährlich Richtlinien für die Datensammlung [Version 10, 24. Mai 2018], gemäss welchen die Meldung von Stichtagsdaten zulässig ist). In ihrem Bericht hält die EFK ausserdem fest, dass zum Zeitpunkt der beanstandeten Datenlieferung die finanziellen Auswirkungen bei einer Meldung von Stichtagsdaten nicht bekannt war. Die EFK schätzt in ihrem Bericht, dass sich der Armutsfaktor ARMIN aufgrund dieser Tatsache (Stichtagsdaten anstelle von kumulierten Daten) um rund 1 Prozent reduziert und sich dadurch die Finanzausgleichsbeträge 2020 für den Kanton Solothurn um ungefähr 3.5 Millionen Franken verschlechtern. Ohne Vorliegen der genauen Berechnungen ist diese Aussage nicht nachvollziehbar. Mit Schreiben vom 15. und 30. Januar 2020 wurde die EFK vom Finanzdepartement des Kantons Solothurn aufgefordert, dem Kanton Solothurn die Berechnungen, welche zu ihren Feststellungen führten, offenzulegen oder zumindest zu erläutern. Von der EFK konnten diese Informationen nicht geliefert werden, da die Aussagen im oben erwähnten Bericht lediglich auf Schätzungen der EFK beruhen, was die EFK in ihren Antwortschreiben vom 4. Februar 2020 (französische Originalfassung) und 13. Februar 2020 (deutsche Übersetzung) nochmals ausdrücklich bestätigt.

Die auf Schätzungen der EFK basierenden Feststellungen sind so nicht nachvollziehbar, da einerseits die Erhebung und Berechnung des Armutsfaktors ARMIN sehr komplex ist und andererseits neben den Daten, welche aus dem System der Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien (FamEL) stammen, noch etliche weitere Faktoren für die Bemessung des Faktors massgebend sind. Gemäss Art. 34 Abs. 1 der Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV) basiert der sozio-demografische Lastenausgleich auf den folgenden Teilindikatoren:

- a. Armut
Anteil der Empfängerinnen und Empfänger von Leistungen der Sozialhilfe im weiteren Sinne an der ständigen Wohnbevölkerung
- b. Altersstruktur
Anteil der Einwohnerinnen und Einwohner mit einem Alter von 80 Jahren und mehr der ständigen Wohnbevölkerung
- c. Ausländerintegration
Anteil der ausländischen Einwohnerinnen und Einwohner, die nicht aus Nachbarstaaten stammen und maximal seit 12 Jahren in der Schweiz leben, an der ständigen Wohnbevölkerung

Für die Ermittlung des Armutindexes ARMIN präzisiert Art. 34 Abs. 2 FiLaV, welche Leistungen als Sozialhilfe im weiteren Sinn (siehe oben Bstb. a.) gelten. Dies sind:

- a. Wirtschaftliche Sozialhilfe gemäss den kantonalen Sozialhilfegesetzen
- b. Kantonal geregelte Bevorschussung von Alimenten
- c. Ergänzungsleistungen des Bundes, gewichtet mit dem Kantonalen Finanzierungsanteil gemäss Artikel 13 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung
- d. Kantonale Alters- und Invaliditätsbeihilfen
- e. Kantonale Bedarfsleistungen im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit
- f. Kantonale Mutterschaftsbeihilfen sowie Unterhaltszuschüsse an Familien mit Kindern

g. Kantonale Wohngelder beziehungsweise Wohnkostenzuschüsse

Die Ausgaben für die Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien (FamEL) betragen im Jahr 2017 rund 6.5 Millionen Franken. Dies ist im Vergleich zu den anderen für den Armutsfaktor relevanten Leistungen ein kleiner Beitrag. Zum Vergleich: Die kantonalen Ausgaben für die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV betragen z. B. für das Jahr 2017 rund 109 Millionen Franken und die Ausgaben für die Sozialhilfe für das Jahr 2019 voraussichtlich 113 Millionen Franken. Aufgrund dieser Unterschiede ist es nicht nachvollziehbar, dass eine Sozialleistung mit einem Gesamtvolumen von rund 6.5 Millionen Franken alleine für eine Verschlechterung der Finanzausgleichsbeträge in der Höhe von 3.5 Millionen ursächlich sein soll. Den getätigten Ausführungen folgend ist demnach davon auszugehen, dass noch andere Faktoren für die Reduktion des Armutsfaktors von 2016 auf 2017 mitverantwortlich sind. So sind beispielsweise auch die Ausgaben der Ergänzungsleistungen von 2016 auf 2017 um rund 3 % zurückgegangen. Weiter zeigt auch ein Vergleich des Armutsfaktors mit den Vorjahren, dass der Kanton Solothurn im 2016 einen ausserordentlich hohen Wert ausgewiesen hat, welcher im 2017 wieder auf das Niveau der Vorjahre gesunken ist (2014: 6.7 %, 2015: 7.3 %, 2016: 8.2 %; 2017: 7.1 %) und somit geringere Ausgleichszahlungen auslöst. Zu erwähnen ist weiter, dass die statistischen Zahlen zu den Beziehenden von Sozialhilfe letztlich bei den 14 Sozialregionen erhoben werden. Obwohl die Datenqualität heute auf einem guten Niveau ist und auch vom BFS problemlos akzeptiert wird, lassen sich hier nach wie vor Unschärfen ausmachen, die mehr ins Gewicht fallen dürften, als eine Abweichung zwischen Stichtagszahlen und kumulierten Zahlen in der FamEL.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Hatte die Regierung vorab Kenntnis von den Feststellungen der EFK?

Die EFK hat ihren Bericht über den Finanzausgleich 2020 mit den Feststellungen zum Kanton Solothurn in der Nacht vom 13. Januar 2020 freigegeben. In der Folge haben die Tageszeitungen der AZ-Mediengruppe (OT, Solothurner Zeitung etc.) in ihren Ausgaben vom 14. Januar 2020 darüber berichtet. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte der Regierungsrat keine Kenntnis von den Feststellungen der EFK.

3.2.2 Zu Frage 2:

Es kann davon ausgegangen werden, dass das zuständige Bundesamt die bemängelten Daten zur Überarbeitung an den Kanton zurückgewiesen hat. Welche Schritte haben der Kanton bzw. die zuständigen Stellen sodann vorgenommen, um die angeforderten (verwertbaren) Daten zu liefern?

Das Bundesamt für Statistik (BFS) begann im Juli 2018 die Daten für die gesamte Sozialhilfestatistik 2017, einschliesslich der Daten für ergänzende soziale Leistungen wie der Familien EL (FamEL), bei den Kantonen zu erfragen. Bei der Datenerhebung im Kanton Solothurn erfolgt gestützt auf eine Abmachung mit dem BFS eine Zusammenarbeit mit dem Kanton Aargau, da dort ein gut ausgebauter Statistikdienst besteht. Dieser zieht die Zahlen aus dem Kanton Solothurn zusammen, plausibilisiert sie und liefert diese an das BFS. Vonseiten des statistischen Dienstes des Kantons Aargau wurde auch der Fragebogen zur FamEL 2017 dem Amt für soziale Sicherheit (ASO) per Mail zugestellt. Darin verlangte das BFS die Meldung von kumulierten oder stichtagsbezogenen Daten. Aus der damals bereits beim ASO geführten Datenbank konnten jedoch nur die Stichtagsdaten 2017 gezogen werden. Deshalb erging die Anfrage an die AKSO, die kumulierten Daten 2017 zu ermitteln. Die AKSO konnte dies jedoch nicht, da das alte Verwaltungssystem zu diesem Zeitpunkt bereits abgeschaltet worden war. So hat das ASO in einem ersten Schritt Anfang Juli 2018 nur die Stichtagsdaten via Kanton Aargau an das BFS geliefert. Das BFS hat in der Folge beim Statistikdienst des Kantons Aargau nachgefragt, ob die kumulierten Daten für das Jahr 2017 noch nachgeliefert werden können. Diese Rück-

frage wurde Anfang November 2018 an das ASO und an die AKSO weitergeleitet. Infolgedessen wurde durch die AKSO noch einmal geklärt, ob die kumulierten Daten aus dem alten Verwaltungssystem rekonstruiert werden können. Dies musste aber erneut verneint werden. Nachdem ein aktiver Austausch zwischen den kantonalen Stellen und der Fachexpertin des BFS über die Datenlage geführt worden war, ist man beidseitig zum Schluss gelangt, dass nur auf die Stichtagsdaten im Bereich der FamEL abgestellt werden kann. Die entsprechende Antwort hat das BSF im Dezember 2018 ohne Verzögerung erhalten.

3.2.3 Zu Frage 3:

Der Medienmitteilung vom 14.01.2020 ist zu entnehmen, dass die AKSO im Jahr 2018 keine Angaben über das Mengengerüst der im Vorjahr entrichteten Familien-EL ermitteln konnte. Das IT-System stand nicht mehr zur Verfügung, so die lapidare Begründung. Hätte die AKSO nicht auf andere pragmatische Art und Weise die jeweils monatlich entrichteten Leistungen ermitteln können, zumal im Jahr 2016 an 787 Bezüger, bzw. im Jahr 2017 an 850 Bezüger (gemäss Geschäftsbericht 2018) EL ausgerichtet wurden?

Mit der Aufforderung zur Datenlieferung erhalten die zuständigen Durchführungsstellen jährlich eine aktualisierte Version der Richtlinien für die Datensammlung (Version 10, 24. Mai 2018). Gemäss diesen Richtlinien für die Datensammlung steht es den Durchführungsstellen offen, kumulierte oder stichtagsbezogene Daten zu liefern.

Um die Kosten bei der Datenmigration von der AKSO zum ASO möglichst gering zu halten, wurde entschieden, dass lediglich die Daten der laufenden Fälle übertragen werden und auf die Migration der abgeschlossenen Fälle verzichtet wird. Wie bereits weiter oben erwähnt, konnten in der Folge durch das ASO per 31. Dezember 2017 nur stichtagsbezogene Daten aus ihrer Datenbank generiert werden. Nachdem sichergestellt war, dass das ASO die übernommenen Fälle ohne Einschränkungen bearbeiten und die entsprechenden Zahlungen problemlos auslösen konnte, hat die AKSO ihre FamEL-Applikation, welche durch einen externen Anbieter betrieben wurde, abschalten lassen, um unnötige Kosten für den weiteren Betrieb des Systems zu verhindern. Aus diesem Grund konnte die AKSO im 2018 keine kumulierten Daten mehr aus dem System generieren. Gemäss den bereits erwähnten Richtlinien für die Datensammlung, ist es für die Erhebung des Armutsfaktors ARMIN nicht zwingend nötig, kumulierte Daten zu melden, sondern es steht den Durchführungsstellen auch offen, stichtagsbezogene Daten zu melden. Aus diesem Grund wurde zum Zeitpunkt der Datenmeldung darauf verzichtet, weitere Möglichkeiten zu prüfen, wie die kumulierten Daten noch hätten erhoben werden könnten.

Der AKSO liegen sämtliche Zahlungsjournale für das Jahr 2017 in Papierform vor, so dass mit einem nicht unerheblichen manuellen Aufwand die kumulierten Zahlen für das Jahr 2017 noch rekonstruiert werden könnten.

3.2.4 Zu Frage 4:

Besteht die Möglichkeit einer nachträglichen Berichtigung gemäss Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (SR 613.21)?

Eine nachträgliche Berichtigung von Ausgleichszahlungen aufgrund einer fehlerhaften Datenmeldung beim Ressourcen- oder beim Lastenausgleich erfolgt, wenn die sogenannte Erheblichkeitsgrenze (0.17 % des Pro-Kopf-Ressourcenpotenzials gemäss Art. 42a FiLaV) überschritten wird. 2020 beträgt diese 58.19 Franken. Wird diese mit der Bevölkerungszahl des Kantons Solothurn (267'432 Personen) multipliziert, ergibt sich ein Schwellenwert von 15.56 Millionen Franken. Gemäss Schätzung der EFK beläuft sich die Verschlechterung der Ausgleichszahlungen für den Kanton Solothurn auf 3.5 Millionen Franken, was klar unter dem Schwellenwert liegt. Eine nachträgliche Berichtigung ist daher nicht möglich.

3.2.5 Zu Frage 5:

Wenn nein, besteht die Möglichkeit Regress gegenüber der AKSO zu nehmen?

Die Frage nach der Möglichkeit eines Regresses kann nicht pauschal beantwortet werden. Sofern aber nicht von einem Regress der Anstalt gegenüber fehlbaren Organen oder Angestellten der AKSO ausgegangen wird, ist das Haftungssubstrat (Vermögen des Kantons) das selbe.

3.2.6 Zu Frage 6:

Findet eine Aussprache mit der Eidg. Finanzkontrolle statt (oder hat eine stattgefunden), um den angeblichen Ausfall von 3.5 Mio. Franken näher zu plausibilisieren oder nimmt der Kanton von dieser "Zahl" nur Kenntnis?

Im ihrem Bericht hält die EFK fest, dass es sich bei den 3.5 Mio. Franken mit welchen sie die Verminderung der Ausgleichszahlungen beim Kanton Solothurn beziffert, lediglich um eine Schätzung handelt. Aus diesem Grund hat das Finanzdepartement des Kantons Solothurn die EFK mit Schreiben vom 15. Januar 2020 und Erinnerung am 30. Januar 2020 dazu aufgefordert, ihre Berechnungen, welche zu den 3.5 Mio. Franken geführt haben, offen zu legen oder zu erläutern. Die EFK hat darauf verzichtet, konkrete Berechnungen oder Erklärungen zu liefern. In Ihrem Antwortschreiben vom 4. Februar 2020 hält die EFK nochmals ausdrücklich fest, dass es sich bei den 3.5 Mio. Franken lediglich um eine Schätzung handelt.

3.2.7 Zu Frage 7:

Wie ist in Zukunft sichergestellt, dass die Weisungen für die Erhebung und die Lieferung der erforderlichen Daten eingehalten werden?

Mit Übernahme der FamEL durch das ASO wird die Verwaltung der Daten und Dossiers über das System KliBnet geführt. Dieses System lässt eine Vielzahl statistischer Auswertungen zu. Der Datensatz wird explizit so geführt, dass alle relevanten Abfragen durchgeführt werden können, die auch der Bund für die Sozialhilfestatistik verlangt.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement (GK 5083)
Ausgleichskasse des Kantons Solothurn
Amt für Soziale Sicherheit
Finanzdepartement
Parlamentdienste
Traktandenliste Kantonsrat