

Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Kanton und den Gemeinden (NFA SO)

Teilprojekt 3: Soziales

Bericht

Version 28. Juni 2011

zuhanden der Teilprojektgruppe TP3 des Projekts NFA SO

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Kanton und den Gemeinden (NFA SO)
Untertitel: Teilprojekt 3: Soziales
Auftraggeber: Amt für Gemeinden Kanton Solothurn
Ort: Bern
Datum: Version 28. Juni 2011
Bezug: www.ecoplan.ch

Mitglieder Teilprojekt 3 – Soziales

Teilprojektleitung

Marcel Châtelain Chef Amt für Soziale Sicherheit

Kantonsvertretung

Bernhard Felder Amt für Soziale Sicherheit

Claudia Hänzi Amt für Soziale Sicherheit

Roman Werthmüller Amt für Soziale Sicherheit

Gemeindevertretung

Ulrich Bucher Geschäftsführer VSEG

Andreas Gervasoni Vertretung VGS

Peter Kohler Vertretung VSEG

Raymond Melly Vertretung VSEG

Vertretung Sozialregionen

Kurt Boner Leiter Sozialdienst Oberer Leberberg

Vertretung Gesamtprojektleitung

Thomas Steiner Amt für Gemeinden

Projektteam Ecoplan

Michael Marti

Christof Rissi

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers bzw. der Auftraggeberin oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

Ecoplan

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Thunstrasse 22

CH - 3005 Bern

Tel +41 31 356 61 61

Fax +41 31 356 61 60

bern@ecoplan.ch

Postfach

CH - 6460 Altdorf

Tel +41 41 870 90 60

Fax +41 41 872 10 63

altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsübersicht

	Inhaltsverzeichnis	2
	Kurzfassung	4
1	Ausgangslage NFA SO	8
	Teil I: Analyse der Kostenunterschiede in der Sozialhilfe.....	11
2	Ausgangslage	11
3	Kennzahlen zur Sozialhilfe und verfügbare Daten	13
4	Schätzungen zur Prüfung der Kostenunterschiede	20
5	Umsetzung eines quantitativen Bonus-Malus-Systems.....	28
6	Bewertung der Kostenunterschiede – Fazit.....	30
7	Exkurs: Effekt der Kostentragung in der Sozialhilfe nach der Anzahl der über 20-jährigen.....	31
	Teil II: Neugestaltung der EL	33
8	Ausgangslage	33
9	Ergebnisse einer Neugestaltung	33
	Teil III: Schlussfolgerungen.....	35
10	Fazit	35
11	Anhang: Schätzergebnis	36
	Literaturverzeichnis	37

Inhaltsverzeichnis

	Inhaltsverzeichnis	2
	Kurzfassung	4
1	Ausgangslage NFA SO	8
1.1	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden (NFA SO)	8
1.2	Teilprojekt 3 – Soziales: Aufgabenstellung gemäss RRB	10
	Teil I: Analyse der Kostenunterschiede in der Sozialhilfe	11
2	Ausgangslage	11
2.1	Lastenausgleich Soziales	11
2.2	Gebietsperimeter	11
3	Kennzahlen zur Sozialhilfe und verfügbare Daten	13
3.1	Kostenfaktoren der Sozialhilfe	13
3.2	Datengrundlage	14
3.3	Einschränkungen in der Zahl der Beobachtungen.....	19
4	Schätzungen zur Prüfung der Kostenunterschiede	20
4.1	Idee und Ziel	20
4.2	Methodisches Vorgehen	21
4.2.1	Untersuchungsperimeter	21
4.2.2	Multivariates Schätzmodell	22
4.2.3	Statistische Überprüfung	23
4.3	Schätzergebnisse.....	24
4.3.1	Vorgehen und Ergebnisse des Schätzmodells	24
4.3.2	Ergebnisse Schätzmodell	24
4.3.3	Ergebnisse ohne Berücksichtigung der Platzierungskosten	27
5	Umsetzung eines quantitativen Bonus-Malus-Systems	28
5.1	Bemessungsgrundlage und Zeithorizont	28
5.2	Verteilung und Höhe des Bonus/Malus	28
6	Bewertung der Kostenunterschiede – Fazit	30

7	Exkurs: Effekt der Kostentragung in der Sozialhilfe nach der Anzahl der über 20-jährigen.....	31
	Teil II: Neugestaltung der EL	33
8	Ausgangslage	33
9	Ergebnisse einer Neugestaltung	33
	Teil III: Schlussfolgerungen.....	35
10	Fazit	35
10.1	Beachtung der Kostendynamik.....	35
10.2	Ergebnisse.....	35
11	Anhang: Schätzergebnis	36
	Literaturverzeichnis	37

Kurzfassung

Ausgangslage

Basierend auf den genannten Vorarbeiten einerseits und gestützt auf einen parlamentarischen Auftrag von 2010 (Änderung Lastenausgleich Soziales unter den Einwohnergemeinden) andererseits, hat der Regierungsrat für das Teilprojekt 3 – Soziales den folgenden **Auftrag** formuliert:¹

- Aufzeigen von strukturellen Kostenunterschieden auf Sozialregionsebene, Prüfung eines Bonus-/Malus-Anreizmechanismus bei den sozialen Bedarfsleistungen
- Prüfung der Aufteilung von EL IV auf den Kanton und EL AHV auf die Einwohnergemeinden, anstelle des heutigen Verbundsystems.

Ergebnisse

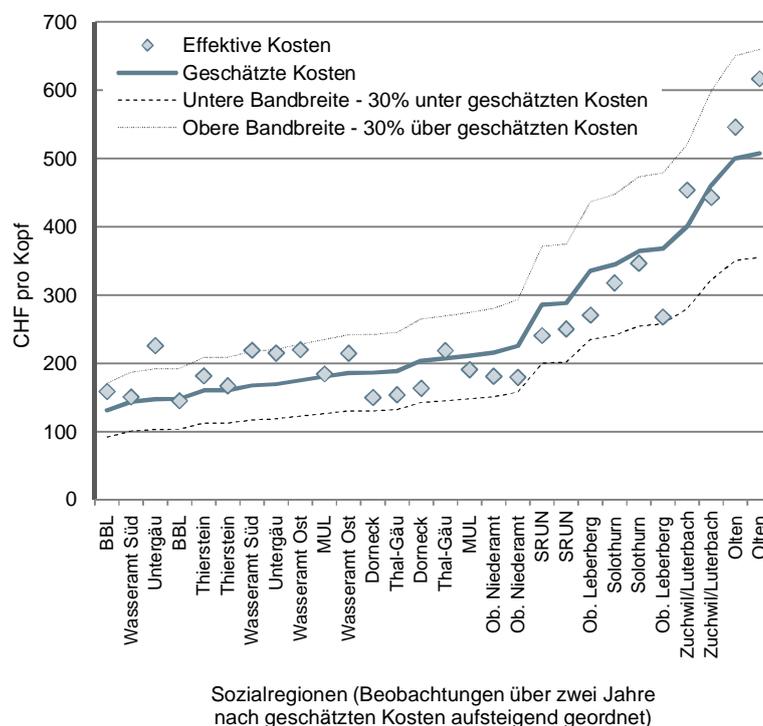
Prüfung der strukturellen Unterschiede bei den Sozialhilfekosten nach Sozialregionen

Die strukturellen Unterschiede bei den Sozialhilfekosten werden mittels eines Schätzmodells (Regressionsmodell) analysiert. Dabei wird untersucht, wie stark die Ausgaben für Sozialhilfe pro Kopf (abhängige Variable) von verschiedenen exogenen Faktoren (unabhängige Variablen; z.B. Arbeitslosenquote, Anteil Alleinerziehende etc.) abhängen. Ziel der Schätzung ist es zu prüfen, ob die beobachtete Variation in den Sozialhilfekosten durch exogene Faktoren erklärt werden kann oder nicht. Damit wird den unterschiedlichen Rahmenbedingungen der einzelnen Sozialregionen Rechnung getragen.

Die Schätzergebnisse zeigen, dass die teilweise beträchtlichen Unterschiede in den Pro-Kopf-Kosten in der Sozialhilfe nach Sozialregionen sich zu **einem grossen Teil mit unterschiedlichen Rahmenbedingungen** erklären lassen. Die Abweichungen von den geschätzten Modellkosten sind in beide Richtungen begrenzt (vgl. Abbildung 4-3).

¹ Regierungsrat des Kantons Solothurn (2010), Revision des kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs, S.3.

Abbildung 1: Pro-Kopf-Kosten in der Sozialhilfe: Geschätzte und effektive Kosten nach Sozialregion, Jahre 2009/2010



Lesehilfe: Die durchgezogene blaue Linie zeigt die vom Modell geschätzten Nettokosten für die Sozialhilfe je Sozialregion auf, die Punkte zeigen die effektiven Kosten der jeweiligen Sozialregion. Sozialregionen über der Linie haben höhere effektive Kosten als dass sie auf Grund der Schätzung mit ihren spezifischen exogenen Parametern ausweisen dürften. Im Gegensatz dazu haben Sozialregionen, welche unter der Linie liegen, tiefere effektive Kosten als auf Grund ihrer spezifischen exogenen Parameter zu erwarten wäre.

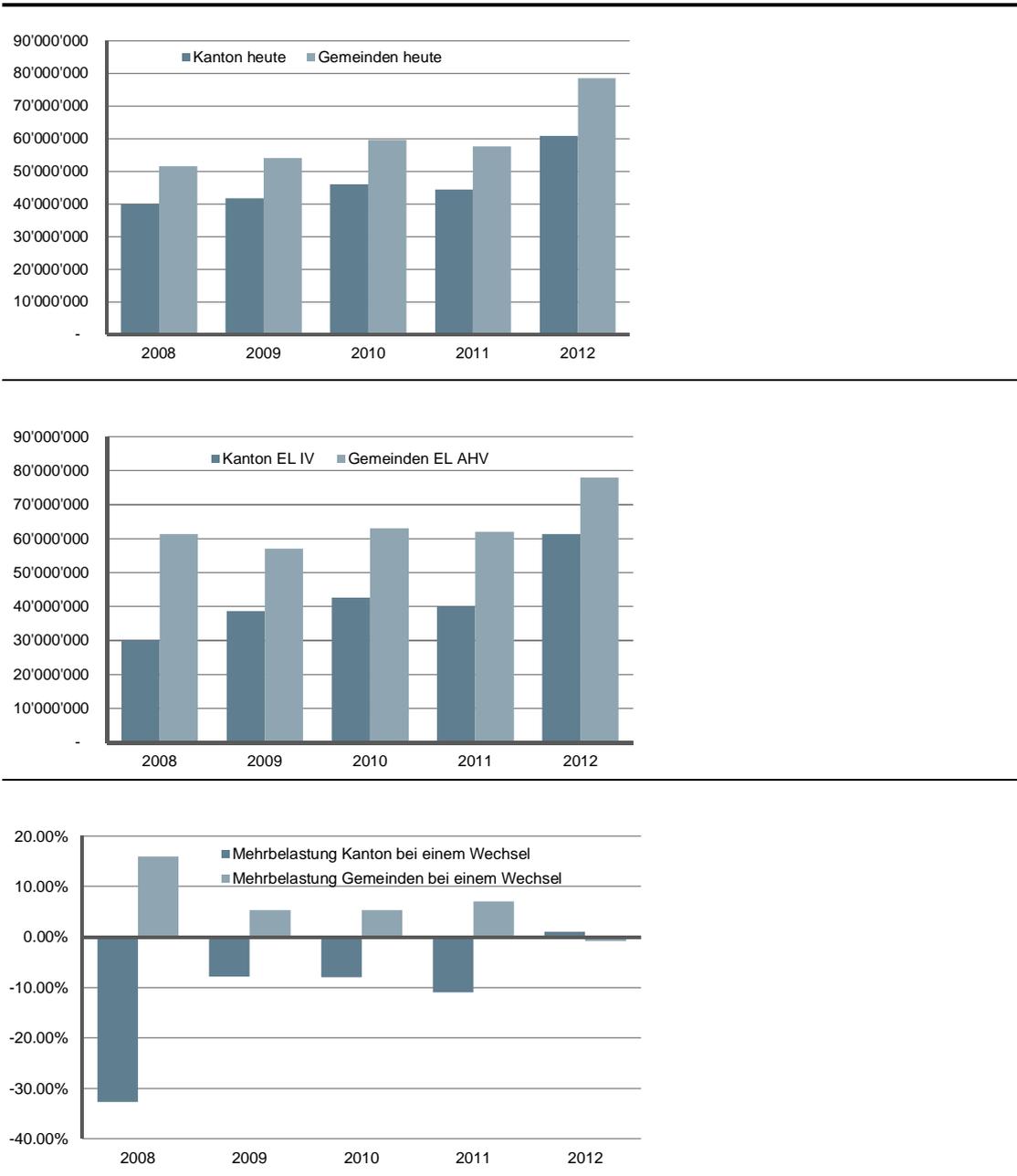
Zunächst einmal kann festgehalten werden, dass diejenigen Sozialregionen, welche die höchsten Pro-Kopf-Kosten aufweisen, gleichzeitig Rahmenbedingungen haben, welche diese höheren Kosten zu erklären vermögen. Das zeigt sich an den Sozialregionen Olten, Zuchwil und Solothurn; ganz ausgeprägt finden wir diese Erkenntnis aber in der Sozialregion Oberer Leberberg, welche nach der Bereinigung der unterschiedlichen Rahmenbedingungen sogar die tiefsten relativen Kosten aufweist.

Das eingesetzte Modell hat mit 85% einen sehr hohen Erklärungsgehalt. Dieses Ergebnis ist darauf zurückzuführen, dass die Sozialregionen insgesamt eine relativ homogene Grösse aufweisen (im Vergleich zu anderen Kantonen) und daher Ausreisser-Beobachtungen eine vergleichsweise kleine Rolle spielen. Trotz diesen erfreulichen Ergebnissen ist jedoch festzuhalten, dass die Datenbasis mit zwei verfügbaren Jahren und 28 Beobachtungen sehr schmal ist. Um ein valideres Ergebnis zu erhalten, müsste mindestens ein weiteres Jahr berücksichtigt werden (im Optimalfall zwei oder drei zusätzliche Jahre). Erst dann kann schlüssig beurteilt werden, ob es Sozialregionen gibt, welche signifikant höhere Kosten aufweisen als sie aufgrund ihrer Rahmenbedingungen haben sollten.

Neugestaltung der EL

Die Neugestaltung in der Finanzierung der EL mit der Aufteilung der EL IV (zuhanden Kanton) und EL AHV (zuhanden Gemeinden) ist machbar. Die durchgeführte Analyse demonstriert, dass ein „Systemwechsel“ im Jahr 2012 für beide Partner, Kanton und Gemeinden, auf Grund der erwarteten Zahlen für 2012 eine faire Lösung darstellen würde.

Abbildung 2: Vergleich EL-Kostenträger heute und nach Neugestaltung sowie die resultierende Mehrbelastung (ohne kt. Kosten für Werkstätten und Heime in der IV)



In den letzten Jahren war die Kostenentwicklung in der EL IV höher als in der EL AHV. Würde dieser Trend fortgesetzt, wäre der Kanton bei der vorgeschlagenen Neuregelung dynamisch stärker belastet. Allerdings ist unklar, ob sich dieser Trend in Zukunft bestätigt.

1 Ausgangslage NFA SO

1.1 Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden (NFA SO)

Der Regierungsrat des Kantons Solothurn wurde im Januar 2007 beauftragt, in der Legislaturperiode von 2009-2013 eine Vorlage zur Neugestaltung des Finanz- und Lastenausgleichs zu unterbreiten (KRB Nr. A86/2006). Der zentrale parlamentarische Vorstoss ist der im Juni 2006 eingereichte kantonsrätliche Auftrag „Neugestaltung Finanzausgleich“ der Fraktion SP/Grüne. Die Neugestaltung soll sich – basierend auf den Stärken des bisherigen Systems – an der Methodik der NFA² des Bundes orientieren. Entsprechend hat das für den Finanzausgleich zuständige Volkswirtschaftsdepartement, vertreten durch das Amt für Gemeinden, im Juni 2009 das Projekt lanciert.

Der Kanton Solothurn hat die Neugestaltung des Finanz- und Lastenausgleichs und der Aufgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden (NFA SO) in verschiedene Phasen unterteilt. Zunächst wurde von InterComuna der Handlungsbedarf in der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden ermittelt.³ Nach der Projektplanungs- und Ausschreibungsphase wurde von Ecoplan eine Vorstudie durchgeführt.⁴ Auf Basis dieser Vorstudien hat der Regierungsrat den Projektauftrag für die Hauptstudie erteilt und eine umfassende Projektorganisation eingesetzt.⁵ Das Projekt NFA SO befindet sich somit in der Phase "Hauptstudie und Systembau". 2012 sollen dann die gesetzlichen Grundlagen erarbeitet, diese 2013 im Kantonsparlament beraten und per Anfang 2014 umgesetzt werden.

Der neue Finanz- und Lastenausgleich soll die folgenden Elemente enthalten:⁶

- **Ressourcenausgleich:** Die Steuerkraft der Gemeinden soll einerseits durch einen Ausgleich zwischen den Gemeinden teilweise ausgeglichen werden. Andererseits soll den steuerkraftschwachen Gemeinden durch den Kanton eine Mindestausstattung garantiert werden.
- **Lastenausgleich:** Gewisse Lasten der Gemeinden sollen solidarisch von den Gemeinden getragen (z.B. Sozialhilfe) oder teilweise durch den Kanton gemildert werden (z.B. Volksschule). Bei Bedarf kann auch ein geographisch-topographischer und/oder sozio-demographischer Lastenausgleich sowie ein Zentrumslastenausgleich eingeführt werden.

² NFA = Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben von Bund und Kantonen.

³ InterComuna (2009), Aufgabenteilung Kanton-Einwohnergemeinden.

⁴ Ecoplan (2010), Revision des Finanz- und Lastenausgleichs im Kanton Solothurn (FA 2013).

⁵ Regierungsrat des Kantons Solothurn (2010), Revision des kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs. RRB Nr. 2010/1598.

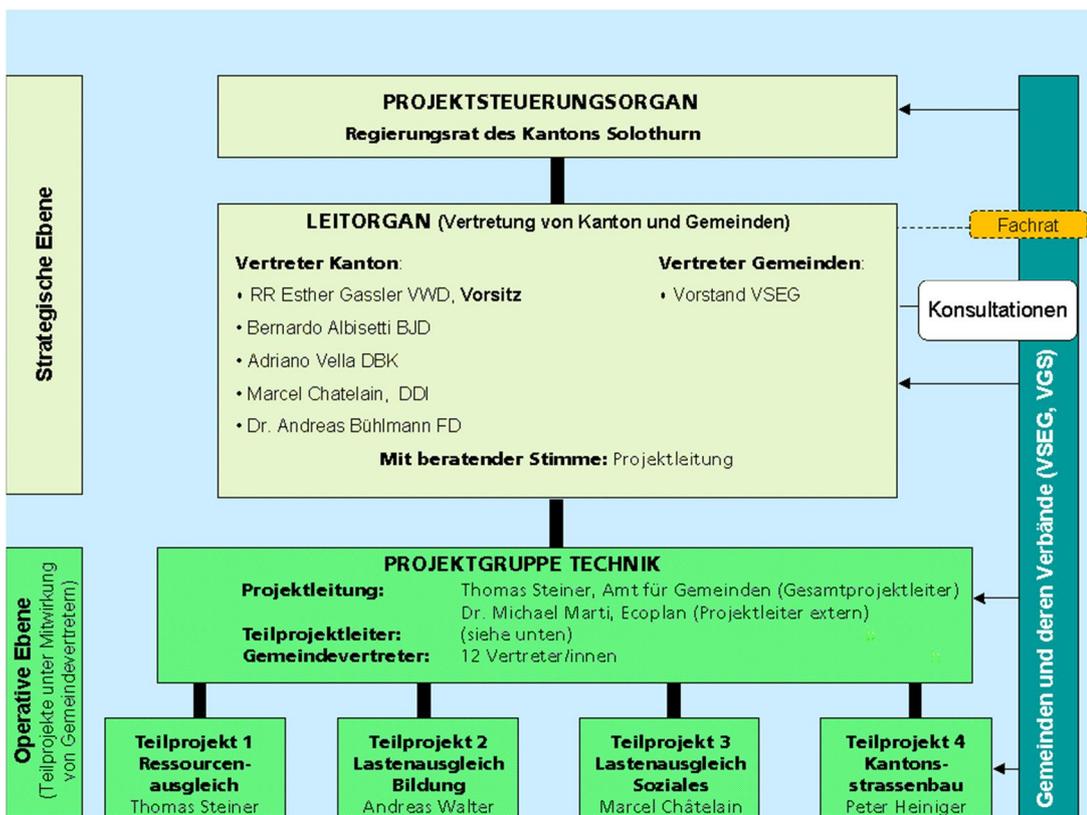
⁶ Regierungsrat des Kantons Solothurn (2010), Revision des kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs. RRB Nr. 2010/1598, S. 2.

- **Globalbilanz:** Die finanziellen Folgen von Anpassungen im Finanz- und Lastenausgleich und allfälligen Aufgabenentflechtungen im Rahmen des Projekts NFA SO für die einzelnen Gemeinden und den Kanton sollen transparent aufgezeigt werden. Die Belastungs- und Entlastungswirkung der einzelnen Massnahmen vor und nach der Revision werden pro Sachgebiet und in der Summe in einer Globalbilanz dargestellt.
- **Härtefallregelung:** Um die Auswirkungen auf stark betroffene Gemeinden zu mildern, sind für eine Übergangsphase Härtefallregelungen zu prüfen.

Nicht Teil des Projektes NFA SO ist die Überprüfung der heutigen Gemeindestruktur.

Für das Projekt NFA SO wurde die in Abbildung 1-1 dargestellte Organisation eingesetzt. Politisches Steuerungsorgan des Projekts ist der Regierungsrat. Dieser bestimmt ein strategisches Leitorgan mit Vertretern von Kanton und Gemeinden. Mit beratender Stimme ist auch die operative Projektleitung im Leitorgan vertreten. Die Projektleitung koordiniert die einzelnen Teilprojekte und sorgt für eine transparente Kommunikation des Projektfortschritts. In der Projektgruppe Technik werden die in den vier Teilprojekten entwickelten Vorschläge fachlich gewürdigt und Empfehlungen zuhanden des Leitorgans formuliert. In schwierigen Situationen kann subsidiär ein externer Fachrat angerufen werden.

Abbildung 1-1: Projektorganisation NFA SO



Quelle: Regierungsrat des Kantons Solothurn (2010), Revision des kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs, S. 3.

1.2 Teilprojekt 3 – Soziales: Aufgabenstellung gemäss RRB

Basierend auf den genannten Vorarbeiten einerseits und gestützt auf einen parlamentarischen Auftrag von 2010 (Änderung Lastenausgleich Soziales unter den Einwohnergemeinden) andererseits, hat der Regierungsrat für das Teilprojekt 3 – Soziales den folgenden **Auftrag** formuliert:⁷

- Aufzeigen von strukturellen Kostenunterschieden auf Sozialregionsebene, Prüfung eines Bonus-/Malus-Anreizmechanismus bei den sozialen Bedarfsleistungen
- Prüfung der Aufteilung von EL IV auf den Kanton und EL AHV auf die Einwohnergemeinden, anstelle des heutigen Verbundsystems.

⁷ Regierungsrat des Kantons Solothurn (2010), Revision des kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs, S.3.

Teil I: Analyse der Kostenunterschiede in der Sozialhilfe

2 Ausgangslage

2.1 Lastenausgleich Soziales

Das **heute geltende Sozialgesetz** ist am 1. Januar 2008 in Kraft getreten.⁸ § 55 definiert den Lastenausgleich unter den Einwohnergemeinden. Folgende Leistungen unterliegen gemäss Absatz 1 dem Lastenausgleich:

- a) Beiträge an die Ergänzungsleistungen
- b) Beiträge an die interinstitutionelle Zusammenarbeit
- c) Alimentenbevorschussung
- d) Arbeitslosenhilfe, soweit sie nicht über die Arbeitslosenversicherung finanziert werden
- e) Suchthilfe
- f) Sozialhilfe⁹

Zum Lastenausgleich unter den Einwohnergemeinden gehören auch die Verwaltungskosten der Sozialregionen (gemäss § 55 Absatz 4).

Die Leistungen im Lastenausgleich Soziales werden heute gleich über die Gemeinden verteilt. Jede Gemeinde trägt ihren Anteil an den gesamten Kosten nach Bevölkerungszahl.

In der politischen Diskussion stehen insbesondere die Ausgaben für die Sozialhilfe im Brennpunkt. Daher konzentrieren wir uns nachfolgend auf eine Kostenanalyse in der Sozialhilfe.

2.2 Gebietsperimeter

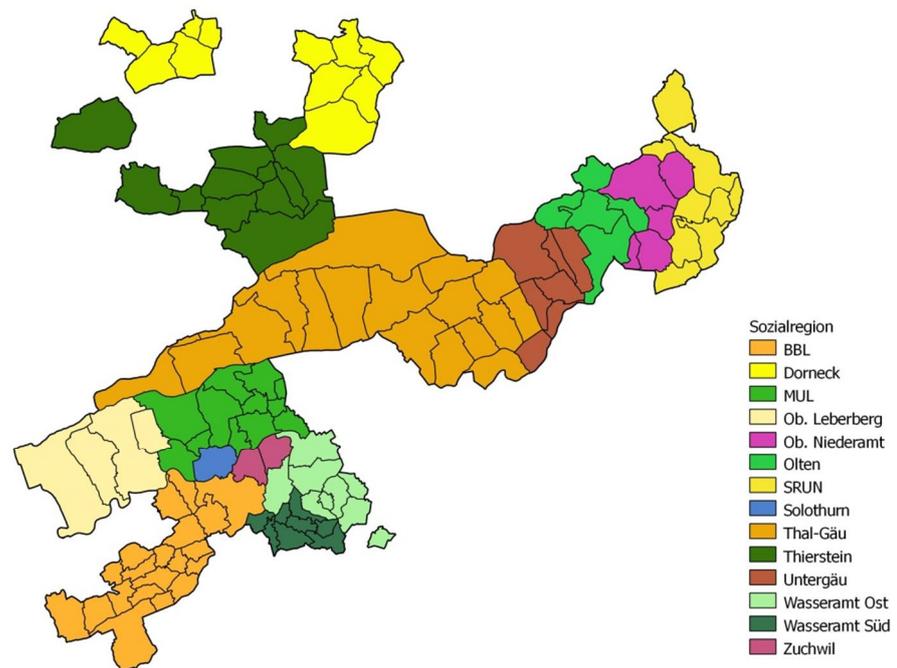
Mit der Reform des Sozialhilfegesetzes wurden auch die Sozialregionen neu geschaffen, mit dem Ziel ungefähr gleich bevölkerungsstarke Regionen zu definieren. Die Spanne reicht von den Sozialregionen Wasseramt Süd und Zuchwil/Luterbach mit knapp 12'000 Personen bis zur Sozialregion Thal-Gäu, welche knapp 32'000 Personen umfasst.

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Sozialregionen im Kanton Solothurn.

⁸ Nach Sozialregionen abgerechnet wird seit 1.1.2009.

⁹ Die Sozialhilfe umfasst auch die Aufwendungen für den Asylbereich, wobei die Hauptlast vom Bund abgegolten wird.

Abbildung 2-1: Sozialregionen im Kanton Solothurn



3 Kennzahlen zur Sozialhilfe und verfügbare Daten

3.1 Kostenfaktoren der Sozialhilfe

Die exogenen Einflussfaktoren der Kosten der Sozialhilfe können zusammenfassend als Sozialhilferisiken bezeichnet werden, welche weitgehend den Armutsrisiken entsprechen. Dieser Abschnitt gibt lediglich einen kurzen Überblick über die in der Literatur diskutierten Kostenfaktoren der Sozialhilfe. Für eine weitergehende Diskussion verweisen wir auf das Literaturverzeichnis.¹⁰ Das Büro BASS fasst in einer Studie die wichtigsten Einflussfaktoren auf die Entwicklung der Sozialhilfekosten wie folgt zusammen:¹¹

- **Arbeitsmarktsituation**
 - Arbeitslosigkeit: Wirkt zeitlich verzögert auf die Sozialhilfequote und kann die Entwicklung der Anzahl Sozialhilfebezieher nicht allein erklären. Die Zahl der langzeitarbeitslosen Personen (ALV-ausgesteuerte Personen) entspricht den Schwankungen in der Sozialhilfequote besser. Es wird weiter betont, dass langfristige Kosteneffekte auf die in letzter Zeit stark gestiegene Jugendarbeitslosigkeit zurückzuführen sind.
 - Bildung: Ausbildungslosigkeit ist das stärkste individuelle Armuts- und Sozialrisiko
 - Unterbeschäftigung: Teilzeitbeschäftigte, die gerne mehr erwerbstätig wären, jedoch keine zusätzliche Arbeit finden
 - Working-Poor-Quote: Tieflohnbeziehende, sowie Beschäftigte in prekären Arbeitsverhältnissen
 - Alleinerziehende
- **Veränderungen bei anderen Systemen der sozialen Sicherung:** Dazu gehören ALV, Alimentenbevorschussung, Pensionierungsalter (vorzeitige Pensionierung), IV, Ergänzungsleistungen AHV/IV, Kinderzulagen, Prämienverbilligungen nach KVG, Ergänzungsleistungen für Familien.
- **Veränderungen der Bevölkerungszusammensetzung:** Eine Zunahme von Haushalten mit erhöhten Sozialhilferisiken (Haushaltsstruktur, Ein-Personen-Haushalte, Alleinerziehende, Ausländerquote, Kinderzahl, etc.) führt zu steigenden Kosten der Sozialhilfe. Weiter haben auch neue gesundheitliche Beeinträchtigungen Auswirkungen auf die Sozialhilfekosten.
- **Veränderungen bei den Zwangsausgaben:** Fixe Kosten eines Haushalts, die regelmäßig anfallen (insb. Wohnkosten, Steuern, obligatorische Versicherungen und familienergänzende Kinderbetreuung).

¹⁰ Vgl. bspw. U.S. Department of Health and Human Services (2007), Indicators of Welfare Dependence oder Salzgeber R. (2008), Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten.

¹¹ Die Studie von BASS (2005), Prognose der Kostenentwicklung in der individuellen Sozialhilfe, gibt ab S. 6 ff. einen ausführlicheren Überblick über die Einflussfaktoren auf die Entwicklung der Sozialhilfekosten.

- **Verhaltensänderungen in der Bevölkerung:** Schwierig beobachtbar; in der Regel keine abrupten Veränderungen, die sich unmittelbar auf die Kosten auswirken.
- **Veränderung am Sozialhilfesystem selbst:** Bspw. Änderungen der Bezugsquote oder der Rückzahlungspflicht, Einführung monetärer Arbeitsanreize, Behebung ungewünschter Effekte oder organisatorische Massnahmen in den Sozialhilfeorganisationen.

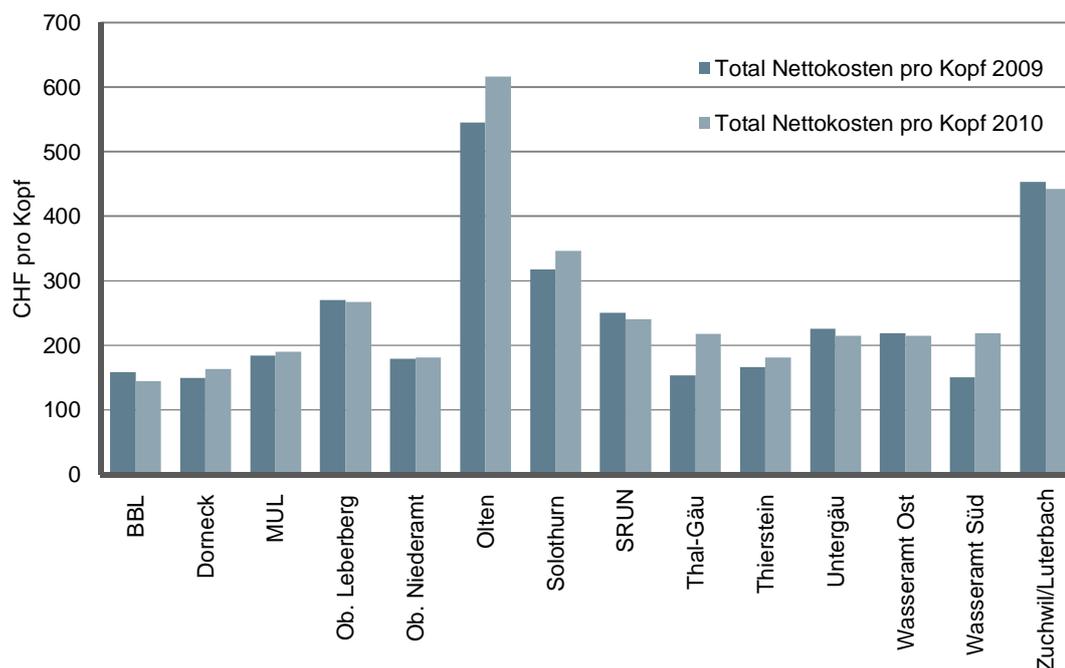
3.2 Datengrundlage

a) Variablen der Sozialhilfe

Die Sozialhilfekosten können bis zu einem gewissen Teil von den Sozialregionen selbst direkt beeinflusst werden. Andererseits sind sie abhängig von einer Vielzahl exogener Faktoren wie bspw. die Wirtschaftslage, politische Rahmenbedingungen, etc., auf welche im nachfolgenden Abschnitt eingegangen wird. Als Grundlage für die Variablen der Sozialhilfe stehen die detaillierten Daten des Kantons Solothurn zur Verfügung. Zusammenfassend kommen folgende Kennzahlen als Indikatoren (abhängige Variablen¹² in den Schätzungen) für das Ergebnis einer Sozialregion in Frage:

- Nettokosten pro Kopf
- Nettokosten pro Fall
- Anzahl Fälle pro Kopf (Sozialhilfequote)

¹² Die Begriffe abhängige Variable, zu erklärende Variable und Linkhandvariable werden im vorliegenden Bericht als Synonyme verwendet.

Abbildung 3-1: Sozialhilfekosten pro Kopf und Sozialregion in CHF, 2009/2010

Letztlich interessieren politisch die nach Sozialregion unterschiedlichen Nettokosten pro Kopf (vgl. Abbildung 3-1). Dabei zeigt sich deutlich, dass die Pro-Kopf-Kosten in der Sozialhilfe in den beiden Sozialregionen Olten und Zuchwil/Luterbach am höchsten sind, gefolgt von Solothurn und dem oberen Leberberg. Dieses Ergebnis ist nicht überraschend, da die drei Städte des Kantons in je einer dieser Sozialregionen liegen, und zudem die Sozialregion Zuchwil/Luterbach aus den zwei Agglomerationsgemeinden der Stadt Solothurn, Zuchwil und Luterbach, besteht. Doch was genau bilden die Sozialhilfekosten pro Kopf ab? Die nachfolgende Abbildung 3-2 zeigt die Sozialhilfequote nach Sozialregion. Dabei zeigt sich ein vergleichbares Bild. Die Sozialhilfequote – d.h. die Anzahl Sozialhilfefälle pro Kopf¹³ – ist wiederum in den Sozialregionen Olten und Zuchwil/Luterbach am höchsten, gefolgt von den Regionen Solothurn und oberer Leberberg. Von der übrigen Sozialregionen weist die Region SRUN (Sozialregion Unteres Niederamt) mit einer Sozialhilfequote von 2% den höchsten Wert auf.

¹³ Die hier definierte Sozialhilfequote bemisst sich nicht nach der Anzahl der betroffenen Personen, sondern nach der Anzahl Fälle. Pro Fall können mehrere Personen, z.B. eine mehrköpfige Familie, von der Sozialhilfe abhängig sein.

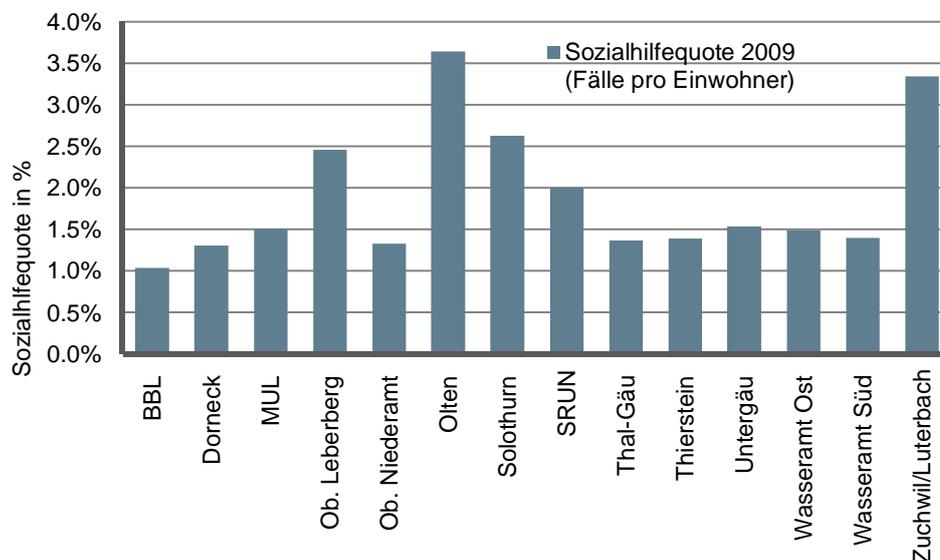
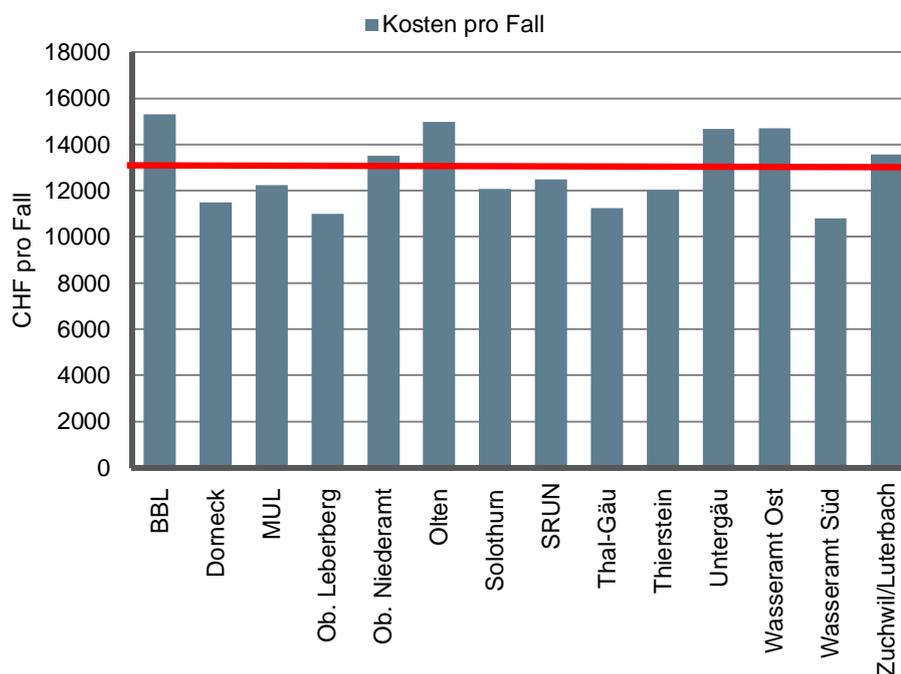
Abbildung 3-2: Sozialhilfequote nach Sozialregion in %, 2009

Abbildung 3-2 macht deutlich, dass die Sozialhilfekosten pro Kopf logischerweise mit der Anzahl Fälle pro Kopf korreliert sind. Trotzdem gibt es Kostenunterschiede in den Sozialregionen pro Fall: Abbildung 3-3 demonstriert, dass 2009 vor allem in den Sozialregionen BBL (Bucheggberg/Biberist/Lohn), Olten, Untergäu und Wasseramt Ost mit über 14'000 CHF pro Fall überdurchschnittlich hohe Kosten anfallen.

Abbildung 3-3: Kosten pro Fall nach Sozialregion in CHF pro Fall, 2009

Mit Hilfe ökonomischer Schätzungen wird im Rahmen dieses Berichts versucht, Unterschiede zwischen den Sozialregionen in der zentralen abhängigen Variable – der Sozialhilfekosten pro Kopf – durch exogene Faktoren und Kontrollvariablen zu erklären.

b) Unabhängige Variablen

Die unabhängigen oder erklärenden Variablen messen die Rahmenbedingungen einer Sozialregion bzw. die Risikofaktoren, welche die Sozialhilfequote und damit die Sozialhilfekosten begünstigen. Die folgende Abbildung 3-4 zeigt eine Auswahl der wichtigsten, verfügbaren unabhängigen Variablen¹⁴ und deren Einfluss auf die Kosten der Sozialhilfe (Hypothese). Für jede Variable ist angegeben, in welche Richtung der Einfluss auf die Kosten der Sozialhilfe vermutet wird.

¹⁴ Die Begriffe, unabhängige Variable, erklärende Variable und Rechthandvariable werden im vorliegenden Bericht als Synonyme verwendet.

Abbildung 3-4: Auswahl unabhängiger Variablen und deren Einfluss auf die Kosten der Sozialhilfe (Hypothese)

Variable, jeweils pro Sozialregion (basierend auf gemeindegrenzen Daten, welche auf Ebene Sozialregion hochgerechnet werden)	Hypothese: Einfluss auf Kosten
Anteil der Arbeitslosen an der Wohnbevölkerung (Arbeitslosenquote)	+
Anteil ausgesteuerte Arbeitslose (Langzeitarbeitslose; nach Sozialregionen)	+
Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung (Ausländerquote)	+
Anteil der Wohnbevölkerung, die jünger als 20 Jahre ist	(+)
Anzahl Fälle mit Ergänzungsleistungen (EL) relativ zur Wohnbevölkerung (EL-Quote)	+
Leerwohnungsquote	+

Nicht verfügbar ist die IV-Quote nach Gemeinden bzw. nach Sozialregionen gemäss Auskunft der IV-Stelle Solothurn wie auch des Bundesamtes für Sozialversicherungen.

c) Kontrollvariablen

Neben den erklärenden Variablen werden in ökonomischen Schätzungen so genannte Kontrollvariablen verwendet, d.h. Variablen, die zwar einen möglichen Einfluss auf die Kosten aufweisen, jedoch von den Gemeinden beeinflusst werden können. Die Verwendung von Kontrollvariablen trägt dazu bei, dass der Einfluss der exogenen Faktoren nicht überschätzt wird. Bei der statistischen Evaluation der Kontrollvariablen wird analog zu den übrigen unabhängigen Variablen vorgegangen.

Mit den folgenden Kontrollvariablen soll die Varianz in den Kosten für die Sozialhilfe erklärt werden:

- Wohnbevölkerung
- Bevölkerungsdichte (Personen/ha)
- Anzahl Arbeitsstellen relativ zur Wohnbevölkerung
- Steuerkraft

d) Datenlage

Der Kanton Solothurn hat im beobachteten Zeitraum sehr detaillierte Daten betreffend Ausgaben und Einnahmen zur Verfügung. Im Grundsatz gilt die Bruttoverbuchung, so dass sowohl sämtliche Ausgaben wie Einnahmen ersichtlich sind.¹⁵

¹⁵ Gemäss Aussagen des Amtes für Soziale Sicherheit wenden einige der Sozialregionen die Bruttoverbuchung allerdings noch nicht konsequent an.

Es gibt eine Reihe von unabhängigen Variablen, die zur Berücksichtigung der Kostenentwicklung bei den Sozialhilfekosten ebenfalls interessant wären. Allerdings stehen hier keine oder nicht ausreichende Daten zur Verfügung.

- **Mietzinsniveau:** Letzte gemeindscharfe Angaben zum Mietzinsniveau gehen zurück auf die Volkszählung 2000 und sind somit nicht mehr zeitgemäss. Ein Mietzinsniveau auf Stufe Sozialregionen existiert nicht.
- Auch die Angaben über das **Bildungsniveau** und die **Haushaltsstruktur** (insbesondere Alleinerziehende) in den Gemeinden gehen auf die Volkszählung 2000 zurück. Mit der Strukturhebung, welche die Volkszählung ab dem Jahr 2010 ersetzt, sind diese Angaben nicht mehr für alle Gemeinden erhältlich. Daher sind diese Variablen nicht verwendbar.

3.3 Einschränkungen in der Zahl der Beobachtungen

Das Sozialgesetz ist in der heutigen Form im Jahr 2008 in Kraft getreten. Die Zahlen für das Jahr 2008 sind nicht verwendbar, da im ersten Jahr des neuen Gesetzes (sinnvollerweise) noch „Altlasten“ beseitigt wurden. Diese Zusatzkosten sind in den Sozialregionen nicht einheitlich angefallen. Eine Unterscheidung der Kosten nach den im Jahr 2008 anfallenden Kosten und den Altlasten ist jedoch gemäss dem Amt für Soziale Sicherheit nicht möglich. Ein Einbezug der Ergebnisse von 2008 würde daher zu Verzerrungen führen.

Mit den Daten 2009 und 2010 stehen demnach heute zwei Jahre zur Verfügung. Für die ökonomische Schätzung sind damit nur 28 Beobachtungen (14 Sozialregionen während zweier Jahre) verfügbar, was die Validität der Schätzergebnisse relativiert, aber trotzdem richtungsweisend ist und zu plausiblen Ergebnissen führt.

4 Schätzungen zur Prüfung der Kostenunterschiede

4.1 Idee und Ziel

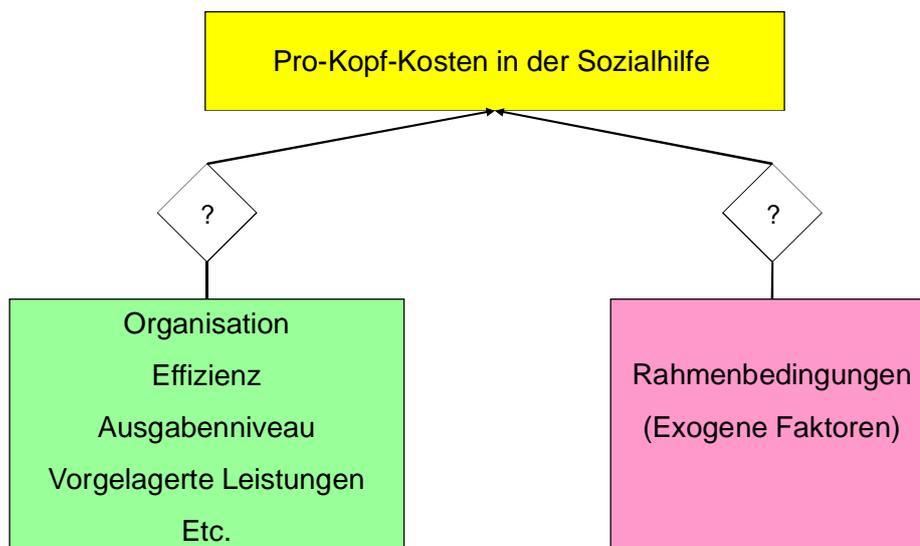
Um die „Leistung“ einer Sozialregion zu messen und auf einem vergleichbaren Niveau zu können, wird ein **Regressionsmodell** verwendet.¹⁶ Das Regressionsmodell prüft, ob und wie stark die Pro-Kopf-Ausgaben für die Sozialhilfe pro Sozialregion (abhängige Variable) von verschiedenen exogenen Faktoren (z.B. Arbeitslosenquote, Anteil Alleinerziehende, etc.) abhängig sind. Dadurch kann der Einfluss mehrerer Variablen gleichzeitig überprüft werden (multivariates Regressionsmodell). Abbildung 4-1 illustriert auf einfache Art die Grundidee:¹⁷ Das verwendete Schätzmodell erklärt den Zusammenhang zwischen den **exogenen Rahmenbedingungen** (z.B. Arbeitslosenrate, Ausländerquote etc.) und den **Pro-Kopf-Kosten in der Sozialhilfe**. Der nicht erklärbare Anteil der Variation in den Kosten setzt sich einerseits aus nicht berücksichtigten exogenen Faktoren (aufgrund fehlender Daten) und andererseits aus internen Faktoren zusammen. Zu den internen Faktoren gehören einerseits Organisation oder Effizienz einer Sozialregion, andererseits die – möglicherweise – unterschiedliche Qualität und Menge der gewährleisteten Sozialhilfeleistungen. **Ziel der Schätzung** ist, die von **exogenen Rahmenbedingungen** einer Sozialregion bedingte Variation in den Kosten durch die vorhandenen exogenen Faktoren zu erklären. Auf diese Weise wird den unterschiedlichen Rahmenbedingungen der einzelnen Sozialregionen Rechnung getragen.

Schliesslich entsteht durch die Regressionsschätzung eine um exogene Faktoren bereinigte „Rangliste“ der Sozialregionen. In einem perfekten Modell ohne fehlende exogene Variablen wäre nun die „Leistungen“ einer Sozialregion nur noch von ihren internen Faktoren abhängig.

¹⁶ Die Regressionsanalyse ist ein statistisches Analyseverfahren. Ziel ist es, Beziehungen zwischen einer abhängigen und einer oder mehreren unabhängigen Variablen festzustellen.

¹⁷ Vgl. EcoPlan (2009), Anreizmodelle in der wirtschaftlichen Hilfe.

Abbildung 4-1: Grundidee für die Schätzungen



Damit der Einfluss einzelner Variablen im Modell nicht überschätzt wird, werden zudem so genannte **Kontrollvariablen** verwendet, wie bspw. die Steuerkraft oder Bevölkerungsdichte (vgl. Abschnitt 3.2c)). Diese haben ihrerseits einen Einfluss auf die Ausgaben einer Sozialregion und können im Gegensatz zu den exogenen Faktoren von den Gemeinden (der jeweiligen Sozialregion) teilweise beeinflusst werden. Auf diese Weise kann in der Schätzung der Pro-Kopf-Kosten in der Sozialhilfe für verschiedene exogene Einflussfaktoren korrigiert werden, damit so eine vergleichbare Basis entsteht.

4.2 Methodisches Vorgehen

4.2.1 Untersuchungssperimeter

Die vorgenommenen Schätzungen (Regressionsanalysen) können grundsätzlich auf zwei verschiedene Untersuchungssperimeter angewendet werden. Auf der Ebene der

- einzelnen Gemeinden („Gemeinde-scharf“) oder
- der Sozialregionen („Sozialregionen-scharf“).

Die 122 Solothurner Gemeinden (Stand 2010) verteilen sich auf insgesamt 14 Sozialregionen (die kleinsten Sozialregionen „umfassen“ dabei knapp 12'000 Personen, der grösste Sozialregion ist Thal-Gäu mit knapp 32'000 Personen; vgl. auch Abschnitt 2.2). Es gibt zwei Gründe, weshalb eine Analyse auf Stufe Sozialregionen sinnvoller ist, ein inhaltlicher und ein technischer Grund:

- Die Sozialregionen sind zuständig für die Sozialhilfe innerhalb ihres Gebietsperimeters. Innerhalb einer Sozialregion wirkt die gleiche „Unternehmensphilosophie“ für alle ange-

schlossenen Gemeinden. Da ein Teil der Kostenunterschiede auf interne Faktoren zurückgeht, macht es Sinn, die Sozialregion als Einheit zu betrachten.

- Eine Sozialregionen-scharfe Schätzung weist klar geringere schätzungstechnische Herausforderungen auf als eine Schätzung auf der Ebene der einzelnen Gemeinden. Das Hauptproblem einer gemeindescharfen Schätzung besteht dabei insbesondere in der geringen Grösse (gemessen an der Einwohnerzahl) einzelner Gemeinden: Kleine Gemeinden mit nur wenig, keinen oder überproportional vielen/teuren Fällen wirken sich als sogenannte Ausreisserbeobachtungen verzerrend auf die Ergebnisse des Schätzmodells aus. Aus diesem Grund bietet sich eine Schätzung auf Stufe Sozialregion an.

4.2.2 Multivariates Schätzmodell

Für die vorgenommenen Schätzungen wurde ein Schätzmodell gewählt, welches möglichst alle Einflussfaktoren auf die Pro-Kopf-Kosten in der Sozialhilfe abbilden soll. Das heisst, es werden grundsätzlich sämtliche Variablen ins Modell integriert mit folgenden statistischen Besonderheiten:

- Bei Variablen, die von der Idee her (fast) dasselbe messen und statistisch hoch korreliert sind, fliesst nur eine Variable ins Grundmodell ein. Damit wird Multikollinearität verhindert.¹⁸
- Besteht ein vermuteter, nicht linearer (U-förmiger) Zusammenhang, dann wird zusätzlich zur „normalen“ Variablen noch ein quadrierter Term ins Modell integriert.

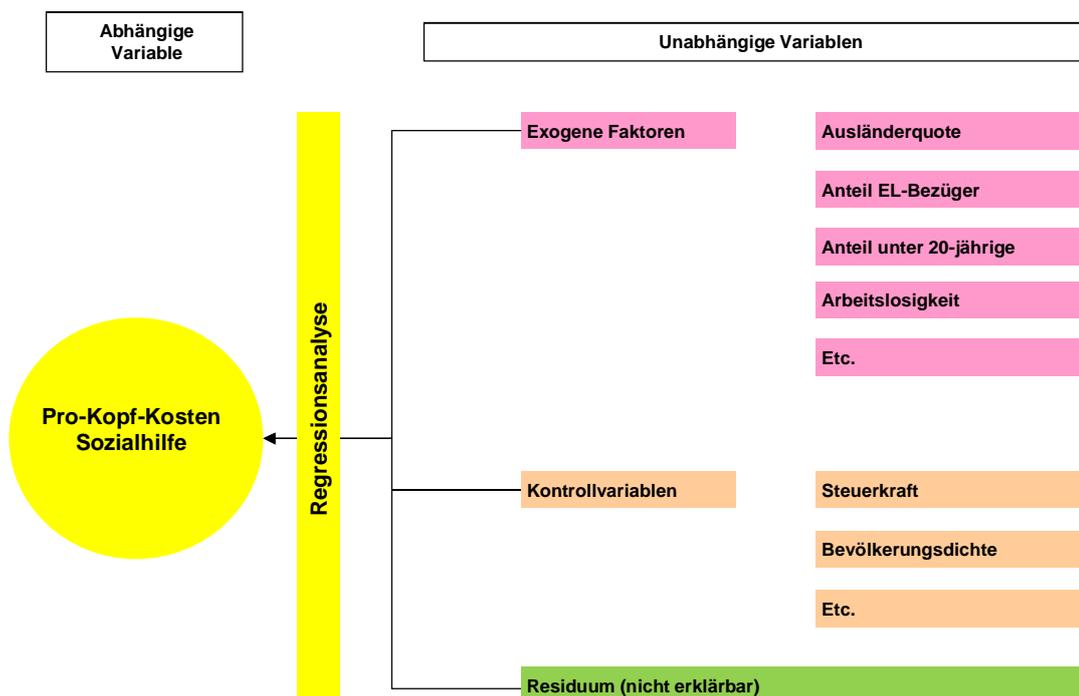
Das ausgewählte Schätzmodell wird im Ordinary-Least-Squares-Verfahren (OLS-Regression) mit dem Statistikpaket STATA geschätzt und in seinen Grundzügen nachfolgend kurz erläutert.¹⁹

Die abhängige Variable im Schätzmodell sind die Pro-Kopf-Kosten für die Sozialhilfe pro Sozialregion (vgl. schematische Darstellung in Abbildung 4-2). Dabei wird versucht, die Variation in der Höhe dieser Kosten durch von der Sozialregion nicht beeinflussbare exogene Faktoren sowie durch Kontrollvariablen mittels einer Regressionsanalyse zu erklären. Der nicht erklärbare Anteil (Residuum) entspricht dabei den innerhalb der Sozialregion beeinflussbaren Grössen wie Organisation, Anstrengungen bei Rückforderungen, Qualitätsstandards etc. Das Ergebnis der Schätzung zeigt folglich die Abweichung der Sozialregionen von den gemäss ihren exogenen Rahmenbedingungen geschätzten („erwarteten“) Kosten (die effektiven Kosten eines Sozialregionen können dabei über oder unter den geschätzten Kosten liegen). Anders gesagt, zeigt die Schätzung auf, wie viel tiefer resp. höher die effektiven Kosten einer Sozialregion im Vergleich zu deren aufgrund der exogenen Faktoren geschätzten Kosten sind.

¹⁸ Multikollinearität liegt vor, wenn zwei erklärende Variablen eine allzu starke Korrelation miteinander aufweisen. Die erklärenden Variablen sind damit inkonsistent. Als kritischer Wert wird hier ein Korrelationskoeffizient von 0.8 und höher angenommen.

¹⁹ Das Least-Squares-Verfahren (Methode der kleinsten Quadrate) ist das mathematische Standardverfahren zur Parameterschätzung in Regressionen.

Abbildung 4-2: Schematische Darstellung der Schätzung



4.2.3 Statistische Überprüfung

a) Statistische Tests und Ausreisser

Für ein Querschnittsmodell, wie es beim vorliegenden Datenset der Fall ist, stehen folgende statistische Tests im Vordergrund:

- Unterschiedliche Streuung der Werte innerhalb einer Datenmessung (Heteroskedastizität): Die Schätzungen werden robust geschätzt, um das Problem der unterschiedlichen Streuung der Werte innerhalb einer Datenmessung zu korrigieren.
- Bei den geschätzten Modellen wird geprüft, ob die Residuen normalverteilt sind.

b) Sequenzielle Rückwärtselimination der Variablen (backward elimination)

Auf Basis des Grundmodells wurde mittels „sequenzieller Rückwärtselimination“ weiter gearbeitet: Die Variable mit der jeweils geringsten Signifikanz wird eliminiert und das Modell in der Folge neu geschätzt. Der Prozess wird fortgesetzt, bis alle im Modell verbleibenden Variablen wahlweise mindestens auf dem 5%-Niveau signifikant von Null verschieden sind. Dies bedeutet, dass schliesslich für die Schätzung nur Variablen verwendet werden, welche über eine gewisse Signifikanz verfügen.

c) Optimierung und Robustheit

Das Modell wurde nach der „sequenzieller Rückwärtselimination“ wurde wie folgt optimiert:

- Variablen, die Ähnliches messen, wurden gegeneinander ausgetauscht (Variablen, die nicht Eingang ins Grundmodell gefunden haben). Gewählt wurde grundsätzlich die statistisch beste Variable.
- Die im vorliegenden Bericht ausgewiesenen Modelle sind robust, d.h. Veränderungen bei den Variablen haben keine grösseren Auswirkungen auf die Schätzergebnisse.

Die Ergebnisse der sequenziellen Rückwärtselimination wurden von anderen Verfahren bestätigt.

4.3 Schätzergebnisse

Die vollständigen Schätzergebnisse sind im Anhang dargestellt. Nachfolgend werden die ausgewerteten **Ergebnisse für das Schätzmodell** vorgestellt und beschrieben.

4.3.1 Vorgehen und Ergebnisse des Schätzmodells

Insgesamt wird die Schätzung für 14 Sozialregionen in den Jahren 2009 und 2010 durchgeführt. Die Nettokosten pro Kopf (Pro-Kopf-Kosten in der Sozialhilfe) bilden dabei die zu erklärende Variable (Linkhandvariable). Aufgrund der geringen Zahl an Beobachtungen werden die Daten „gepoolt“, d.h. die Sozialregion SRUN mit den Ergebnissen des Jahres 2009 ist eine Beobachtung und die Sozialregion SRUN mit den Ergebnissen des Jahres 2010 ist eine Beobachtung.

4.3.2 Ergebnisse Schätzmodell

Einführend gilt es zu sagen, dass die Ergebnisse aus dem Schätzmodell als robust bezeichnet werden können. Bei kleineren Änderungen in der Modellspezifikation ändern sich zwar die Koeffizienten und bisweilen auch deren Signifikanz. Es wurden jedoch keine Vorzeichen-Änderungen festgestellt, d.h. signifikante Koeffizienten mit positivem Vorzeichen ändern sich nicht in signifikante Koeffizienten mit negativem Vorzeichen (und umgekehrt).

Das gewählte Schätzmodell weist einen Erklärungsgehalt (R^2) von 85% auf, d.h. im Modell kann mit den exogenen Faktoren 85% der Variation in den Nettokosten der Sozialhilfe pro Kopf erklärt werden. Dieser Wert ist für eine sozialwissenschaftliche Analyse sehr hoch.

Die Ergebnisse der wichtigsten Kostenfaktoren können wie folgt formuliert werden:

- Die Pro-Kopf-Kosten für die Sozialhilfe einer Sozialregion sind – bei Konstanz aller übrigen Einflussfaktoren – **höher**,
 - je höher der Anteil der EL-Beziehenden,
 - je höher die Ausländerquote ist.

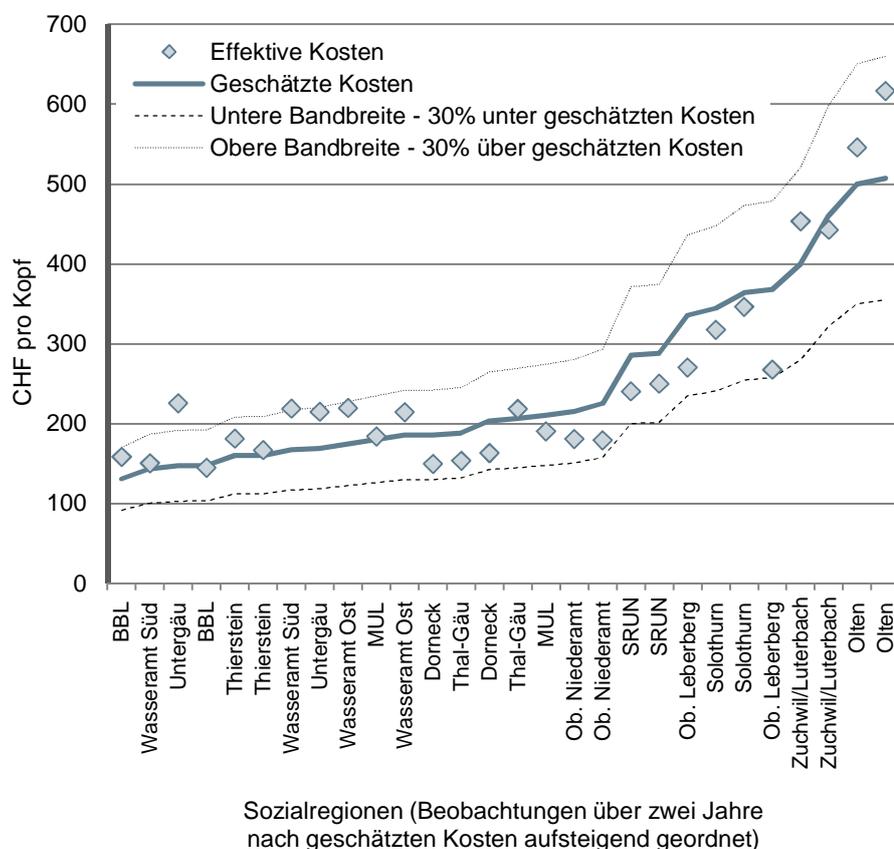
- Ein negatives Vorzeichen finden wir bei der Arbeitslosenquote. Dies ist jedoch nicht darauf zurückzuführen, dass die Arbeitslosenquote einen negativen (d.h. reduzierenden) Effekt auf die Sozialhilfekosten hat, sondern dass sie ein Korrektiv zu den anderen Variablen bildet. Für sich alleine betrachtet hat die Arbeitslosenquote einen positiven (d.h. kostensteigernden) Effekt auf die Sozialhilfekosten.

Doch wie verteilen sich nun die effektiven und geschätzten Pro-Kopf-Kosten? Abbildung 4-3 vergleicht die beiden Kostenkategorien. Sozialregionen, welche sich über der Linie der geschätzten Kosten befinden, weisen höhere effektive Pro-Kopf-Kosten auf, als dass sie auf Grund des Schätzmodells (d.h. auf Grund ihrer exogenen Rahmenbedingungen) haben dürften. Umgekehrt ist dies der Fall bei den Sozialregionen, welche sich unter der Linie befinden. Ihre effektiven Pro-Kopf-Kosten liegen unter den geschätzten Pro-Kopf-Kosten.

Die beiden Linien, welche die untere bzw. obere Bandbreite markieren, weichen 30% von den geschätzten Kosten ab. Abbildung 4-3 zeigt, dass sich – mit einer Ausnahme – sämtliche Sozialregionen innerhalb dieser Bandbreite befinden. Mit anderen Worten: Die Streuung der Sozialregionen von den geschätzten Modellkosten ist klar begrenzt.

Abbildung 4-3 zeigt, dass mit der Sozialregion Untergäu eine Sozialregion mit geringen Risikofaktoren für das Jahr 2009 eine vergleichsweise hohe Abweichung von den geschätzten Kosten aufweist. Für das Folgejahr befindet sich die Sozialregion Untergäu bereits wieder innerhalb der Bandbreite. Dieses Beispiel unterstreicht, dass eine Analyse über mehrere Jahre notwendig ist, um einzelne Ausreisser korrekt bewerten zu können.

Abbildung 4-3: Pro-Kopf-Kosten in der Sozialhilfe: Geschätzte und effektive Kosten nach Sozialregion, Jahre 2009/2010



Lesehilfe: Die durchgezogene Linie zeigt die geschätzten Nettokosten für die Sozialhilfe je Sozialregion auf, die Punkte zeigen die effektiven Kosten der jeweiligen Sozialregion. Sozialregionen über der Linie haben höhere effektive Kosten als das sie auf Grund der Schätzung mit ihren spezifischen exogenen Parametern ausweisen dürften. Im Gegensatz dazu haben Sozialregionen, welche unter der Linie liegen, tiefere effektive Kosten als auf Grund ihrer spezifischen exogenen Parameter zu erwarten wäre.

Zur besseren Illustration der Ergebnisse lässt sich weiter die **relative Abweichung der effektiven von den erwarteten Pro-Kopf-Kosten** für die jeweiligen Sozialregionen vergleichen. Abbildung 4-4 zeigt auf der linken Seite (Werte unterhalb 0) Sozialregionen mit tieferen effektiven Kosten, als dass diese aufgrund ihrer exogenen Gegebenheiten aufweisen dürften. Umgekehrt haben Sozialregionen mit einer positiven relativen Abweichung Pro-Kopf-Kosten, welche über ihren erwarteten Kosten liegen.

Abbildung 4-4: Sozialhilfe pro Kopf nach Sozialregionen: Relative Abweichung der effektiven von den erwarteten (geschätzten) Kosten, Jahre 2009/2010

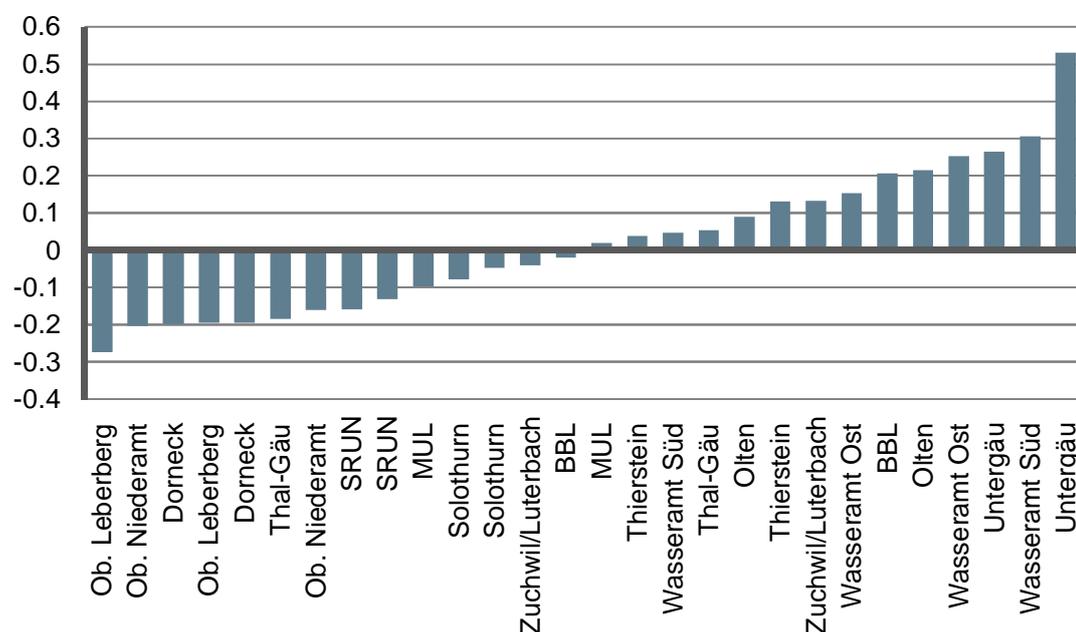


Abbildung 4-4 verdeutlicht die gefundenen Ergebnisse: Nur eine Sozialregion ist in einem Jahr über der Bandbreite von +/- 30% der geschätzten Kosten. Die zweite Beobachtung der Sozialregion Unterergäu (im Jahre 2010) zeigt bereits wieder reduzierte Werte (ungefähr 25% über den geschätzten Kosten).

4.3.3 Ergebnisse ohne Berücksichtigung der Platzierungskosten

Gewisse Kostenkomponenten können einen massgeblichen Einfluss auf die Sozialhilfekosten haben und zudem gewissen Zufälligkeiten unterliegen. Dies trifft insbesondere auf die Platzierungskosten zu. Daher haben wir Schätzungen ohne Platzierungskosten durchgeführt. Die Resultate sind weitgehend vergleichbar mit denjenigen mit Platzierungskosten. Nach wie vor sind die Sozialregionen Unterergäu und Wasseramt Süd diejenigen Sozialregionen, welche effektive Kosten aufweisen, die am meisten über den geschätzten Kosten liegen. Ähnlich sieht das Bild bei denjenigen Sozialregionen aus, welche in der Tendenz geringere Kosten aufweisen als die Schätzergebnisse vorsehen. Erneut gehört die Sozialregion oberer Leberberg zu denjenigen Sozialregionen, welche im Vergleich zu den geschätzten Kosten die tiefsten effektiven Pro-Kopf-Kosten aufweisen. Die einzig nennenswerte Veränderung ergibt sich für die Sozialregion SRUN (Sozialregion Unteres Niederramt), welche ohne Berücksichtigung der Platzierungskosten im Vergleich zu den geschätzten Pro-Kopf-Kosten ebenfalls tiefe effektive Pro-Kopf-Kosten haben.

5 Umsetzung eines quantitativen Bonus-Malus-Systems

5.1 Bemessungsgrundlage und Zeithorizont

Als Bemessungsgrundlage für ein quantitatives Bonus-Malus-System dienen die Ergebnisse der Schätzung. Dabei werden die effektiven und geschätzten (Soll-)Werte in Relation gesetzt und die Sozialregionen nach einer Rangliste angeordnet (vgl. Abbildung 4-4). Massgebend für die Rangliste der Sozialregionen ist also die relative Abweichung der effektiven von den geschätzten Pro-Kopf-Nettokosten der Sozialhilfe.

Die Datenanalysen haben gezeigt, dass eine Schätzung basierend auf Daten von zwei Jahren als Bemessungsgrundlage für ein quantitatives Bonus-Malus-System kaum ausreichend ist, da die Variation in den Sozialhilfekosten nur begrenzt geglättet werden kann. Für eine seriöse Berechnung von Boni und Mali sollten mindestens drei Jahre zur Verfügung stehen.

5.2 Verteilung und Höhe des Bonus/Malus

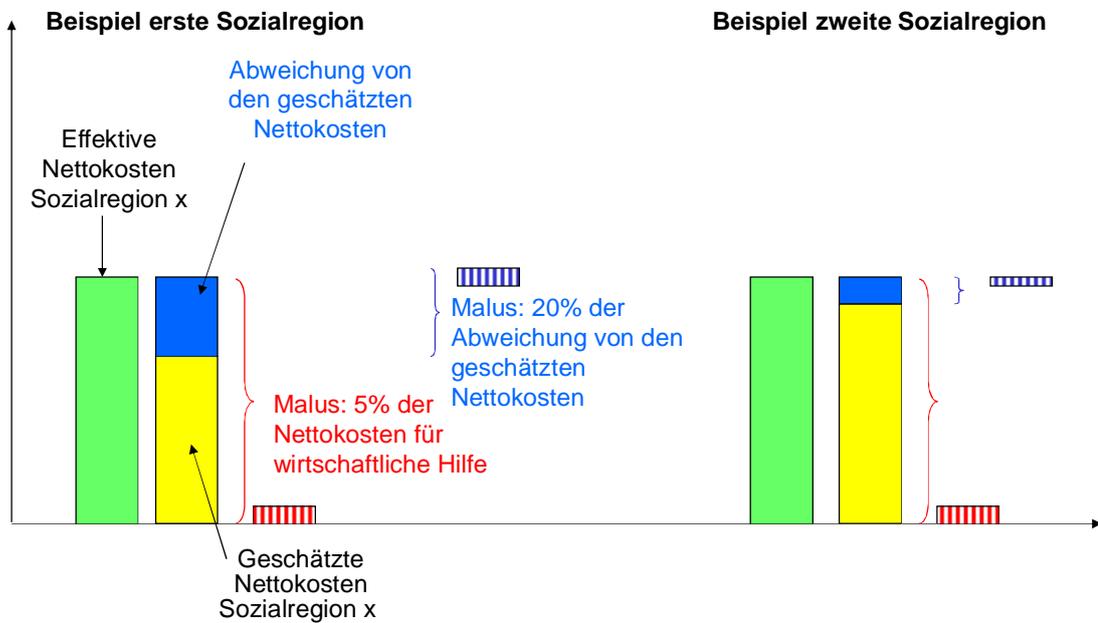
Bei der Festlegung des Bonus-Malus-Bereichs, d. h. der Anzahl Sozialregionen, welche einen Bonus resp. Malus erhalten, gibt es keine zu beachtenden Vorgaben. Eine gewisse Abrechnung von den geschätzten – nach oben und unten – muss möglich sein: Erstens erklärt das Modell zwar die beobachteten Kosten sehr gut, aber nicht vollständig. Zweitens gibt es sicherlich lokale Faktoren, die in einer Sozialregion zu Abweichungen der geschätzten Kosten führen.

Ebenfalls keine theoretischen Vorgaben gibt es zur Höhe der Boni und Mali. Zur Festlegung und Berechnung der Bonus-Malus-Höhe bestehen grundsätzlich die folgenden beiden Möglichkeiten (vgl. Abbildung 5-1):

- **Variante 1 (V1) – Bonus/Malus in % der Nettokosten für die Sozialhilfe:** Der jeweilige Bonus resp. Malus entspricht einem Prozentsatz der gesamten Nettokosten für die Sozialhilfe eines Sozialregionen (vgl. rot markierte Variante in Abbildung 5-1). Diese Variante würde eindeutig die grösseren Sozialregionen, d.h. diejenigen Sozialregionen mit absolut gesehen hohen Nettokosten in der Sozialhilfe, stärker belasten (im Falle eines Malus) resp. begünstigen (im Falle eines Bonus). Zudem zielt diese Art der Berechnung nicht direkt auf die Abweichung der effektiven von den geschätzten Nettokosten ab: Zwei Sozialregionen mit gleich hohen Nettokosten erhielten einen genau gleich hohen Bonus resp. Malus, unabhängig vom Ausmass ihrer Abweichung von den geschätzten Nettokosten.
- **Variante 2 (V2) – Bonus/Malus in % der Abweichung von den geschätzten Nettokosten:** Der jeweilige Bonus resp. Malus entspricht einem Prozentsatz der Abweichung der effektiven von den geschätzten Nettokosten für die Sozialhilfe pro Sozialregion (vgl. blau markierte Variante in Abbildung 5-1). Der Vorteil dieser Variante liegt eindeutig darin, dass sie direkt auf die Abweichung abzielt und die Boni resp. Mali unabhängig von der Höhe der gesamten Nettokosten berechnet werden. Ein Malus „sanktioniert“ somit die effektive Überschreitung der geschätzten Kosten: Die beiden Sozialregionen-Beispiele in Abbil-

dung 5-1 erhalten trotz identischer Nettokosten einen unterschiedlich hohen Malus. Aus Gründen der Fairness ist Variante 2 vorzuziehen.

Abbildung 5-1: Illustration der möglichen Berechnungen der Bonus-Malus-Höhe



6 Bewertung der Kostenunterschiede – Fazit

Wie sind die im Kapitel 4 beobachteten Kostenunterschiede nun zu bewerten?

- Zunächst einmal kann festgehalten werden, dass diejenigen Sozialregionen, welche die höchsten Pro-Kopf-Kosten aufweisen, gleichzeitig Rahmenbedingungen haben, welche diese höheren Kosten zu erklären vermögen. Das zeigt sich an den Sozialregionen Olten, Zuchwil und Solothurn; ganz ausgeprägt finden wir diese Erkenntnis aber in der Sozialregion Oberer Leberberg, welche nach der Bereinigung der unterschiedlichen Rahmenbedingungen sogar die tiefsten relativen Kosten aufweist.
- Das eingesetzte Modell hat mit 85% einen sehr hohen Erklärungsgehalt. Dieses Ergebnis ist darauf zurückzuführen, dass die Sozialregionen insgesamt eine relativ homogene Grösse aufweisen (im Vergleich zu anderen Kantonen) und daher Ausreisser-Beobachtungen eine vergleichsweise kleine Rolle spielen. Trotz diesen erfreulichen Ergebnissen ist jedoch festzuhalten, dass die Datenbasis mit zwei verfügbaren Jahren und 28 Beobachtungen sehr schmal ist. Um ein valideres Ergebnis zu erhalten, müsste mindestens ein weiteres Jahr berücksichtigt werden.
- Die Sozialregionen mit den überdurchschnittlichen geschätzten Sozialhilfekosten pro Kopf sind diejenigen, welche überdurchschnittliche Kosten pro Fall haben (Olten, Untergäu, Wasseramt Ost, BBL, Wasseramt Süd (gilt nur 2010)).
- Das Ergebnis bleibt qualitativ unverändert, wenn die Platzierungskosten nicht berücksichtigt werden. Da die Sozialregionen eine relativ homogene Grösse aufweisen, ist dieses Resultat plausibel.

Rechtfertigen die Ergebnisse nun den Einsatz eines quantitativen Bonus-Malus-Systems? Wenn man die Abbildungen 4-3 und 4-4 betrachtet, erkennt man, dass – bei Bandbreiten von +/- 30% – sich nur eine Sozialregion in einem der beiden betrachteten Jahre nicht innerhalb der Bandbreite befindet. Bei einer kleineren Bandbreite von 25% wären zwei Sozialregionen zusätzlich von einem Bonus bzw. Malus betroffen.

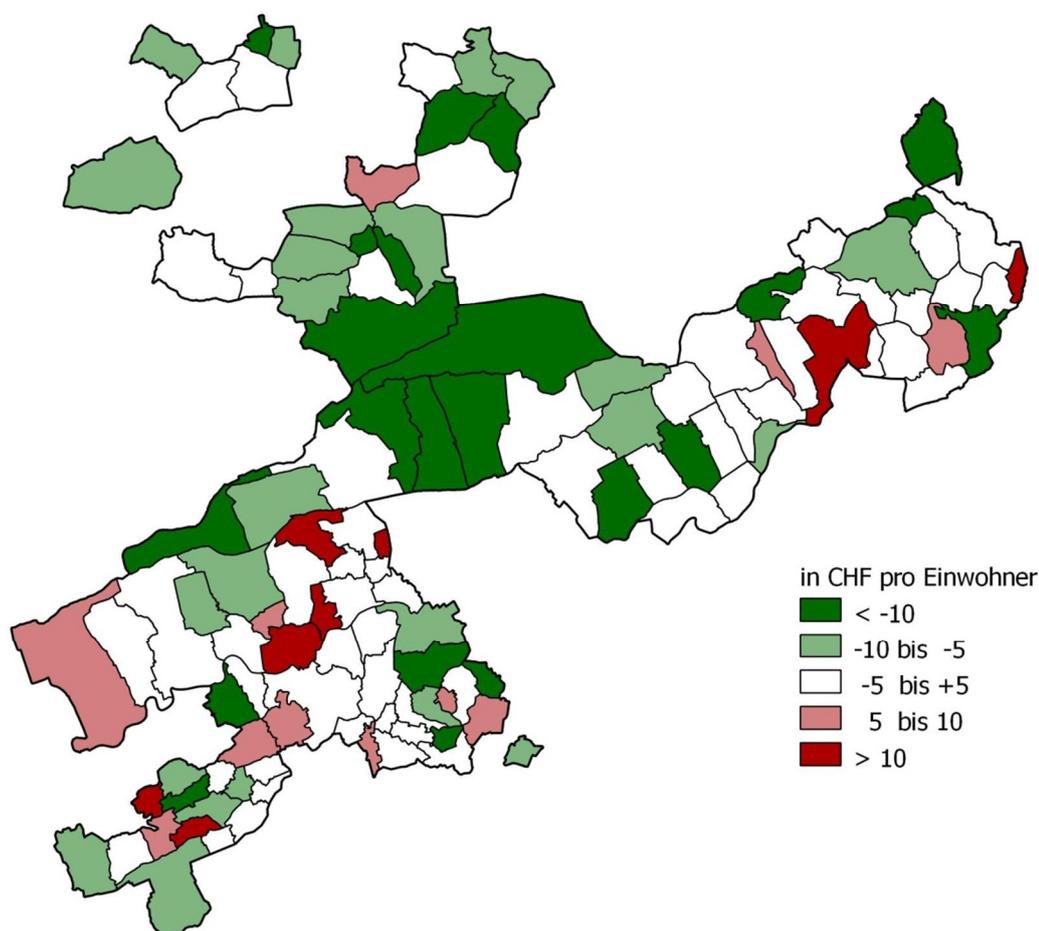
Angesichts der momentanen auf zwei Jahre begrenzten Datenlage ist es zudem methodisch fragwürdig, bereits heute ein Bonus-Malus-System zu verwenden. Denkbar ist die Entwicklung und Bereitstellung eines solchen Instruments für den Fall, dass sich die Kostenunterschiede im Zeitverlauf vergrössern.

Nicht beantwortet ist die vom Amt für Soziale Sicherheit eingeworfene Idee, dass auch die Qualität der Arbeit der Sozialregionen, welche sich unter Umständen kostensteigernd auswirkt, berücksichtigt wird. Beim Einbezug der Qualität stellt sich die Frage, wie sie gemessen und operationalisiert werden kann. In der Regel wird die Integrationsquote als möglicher Operator genannt. Eine Berücksichtigung der Integrationsquote ohne gleichzeitig die Rückfallquote zu berücksichtigen ist jedoch schwierig, weil dadurch Fehlanreize gesetzt werden.

7 Exkurs: Effekt der Kostentragung in der Sozialhilfe nach der Anzahl der über 20-jährigen

In der politischen Diskussion zu den Sozialhilfekosten werden verschiedene Ideen aufgeworfen. So wird z.B. vorgeschlagen, die Kosten nur von den über 20-jährigen getragen werden sollen.²⁰ Obwohl diese Idee nicht vollständig mit der Unterscheidung von Ressourcen- und Lastensicht übereinstimmt, haben wir diesen Vorschlag in Absprache mit dem Amt für Soziale Sicherheit rechnerisch umgesetzt.

Abbildung 7-1: Mehr- bzw. Minderbelastung bei einer Finanzierung der Sozialhilfekosten nach der Anzahl der über 20-jährigen, in CHF pro Kopf, 2009



²⁰ Nach unserem Kenntnisstand bzw. unter Einbezug der Regelungen von rund $\frac{3}{4}$ der Kantone kann gesagt werden, dass eine Beschränkung auf die über 20-jährigen zur Abgeltung von Sozialhilfekosten in der Schweiz nicht verwendet wird.

Die wichtigsten Erkenntnisse aus dieser Analyse können wie folgt zusammengefasst werden (vgl. Abbildung 7-1):

- Knapp die Hälfte der Gemeinden (57 Gemeinden) weisen eine sehr geringe Veränderung von weniger als +/- 5 CHF pro Kopf aus (weiss markiert).
- 19 Gemeinden weisen eine Mehrbelastung (rot markiert) von mehr als 5 CHF pro Kopf auf; davon haben 8 Gemeinden eine Mehrbelastung von mehr als 10 CHF pro Kopf (maximale Mehrbelastung pro Kopf: 30 CHF in Eppenberg-Wöschnau, was bei einer Bevölkerung von 297 Personen zu einer Mehrbelastung von rund 8'900 CHF führt). Darunter befinden sich u.a. die beiden Städte Olten und Solothurn. Diese Gemeinden haben demnach einen geringen Anteil von unter 20-jährigen in ihrer Bevölkerung.
- 46 Gemeinden kämen in den Genuss einer Minderbelastung (grün markiert), die höher als 5 CHF pro Kopf ist; davon haben 22 Gemeinden eine Minderbelastung von mehr als 10 CHF pro Kopf (minimale Minderbelastung pro Kopf: 26 CHF in Hauenstein-Ifenthal, was bei einer Bevölkerung von 311 Personen zu einer Minderbelastung von rund 8'100 CHF führt). Entlastet werden die Gemeinden mit einem hohen Anteil von unter 20-jährigen. Regional betrachtet profitieren am ehesten die ländlichen Gemeinden in den Bezirken Thal und Thierstein.

Teil II: Neugestaltung der EL

8 Ausgangslage

Kanton und Gemeinden tragen die Ergänzungsleistungen in der AHV und IV heute nach einem festgelegten Schlüssel: Der Kanton trägt 43.6% der Ergänzungsleistungen, die Gemeinden 56.4%. Beim Kanton kommen zudem seit der Einführung der NFA Bund im Jahr 2008 die Kosten für Werkstätten und Heime in der IV hinzu sowie die Neuregelung der Prämienverbilligung, welche die Kantone im Bereich der sozialen Sicherheit stärker belastet. Im Vergleich Kanton – Gemeinden sind die Kosten für Werkstätten und Heime in der IV nicht berücksichtigt, da auch bei einer Neugestaltung diese Kosten nach wie vor durch den Kanton getragen werden.

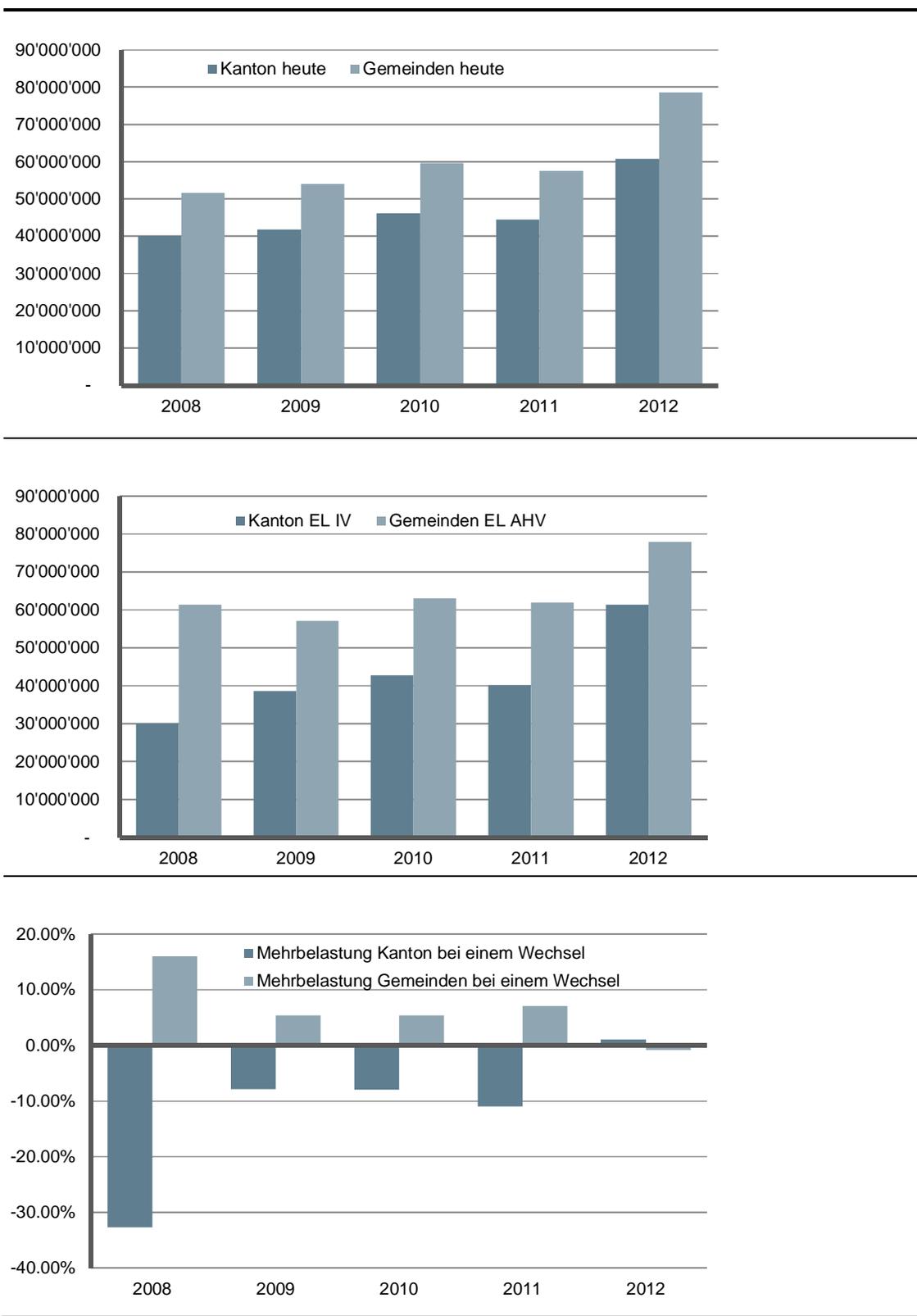
Mit der vorgeschlagenen Neugestaltung würde die beiden Unterstützungssysteme nicht mehr gemeinsam finanziert werden, sondern aufgeteilt: Der Kanton trägt nun die EL IV, während die EL AHV von den Gemeinden finanziert werden.

9 Ergebnisse einer Neugestaltung

Was sind nun die Auswirkungen der angedachten Aufgabenteilung? Die nachfolgende Abbildung vergleicht die heutige Situation mit der Variante der Neugestaltung. Basis für diesen Vergleich sind die realisierten Ausgaben von Kanton und Gemeinden in den Jahren 2008 bis 2010, die budgetierten Zahlen 2011 und die Planzahlen 2012.

Abbildung 6-1 zeigt, dass der „Systemwechsel“ im Jahr 2012 für beide Partner, Kanton und Gemeinden, eine faire Lösung wäre: Kanton wie Gemeinden sind 2012 bei einer Neugestaltung faktisch gleichgestellt. Offen ist die Frage, ob eine Neuregelung dynamisch Kanton oder Gemeinden stärker belasten würde. In den letzten Jahren war die Kostenentwicklung in der EL IV höher als in der EL AHV. Würde dieser Trend fortgesetzt, wäre entsprechend der Kanton bei der vorgeschlagenen Neuregelung dynamisch stärker belastet. Allerdings ist unklar, ob sich dieser Trend in Zukunft bestätigt.

Abbildung 9-1: Vergleich EL-Kostenträger heute und nach der Neugestaltung sowie die resultierende Mehrbelastung (ohne kantonale Kosten für Werkstätten und Heime in der IV)



Teil III: Schlussfolgerungen

10 Fazit

10.1 Beachtung der Kostendynamik

In beiden untersuchten Teilen, der Analyse der Kosten in der Sozialhilfe und der Neugestaltung der Finanzierung betreffend Ergänzungsleistungen, ist die Kostendynamik ein wichtiger Faktor. Während bei der Sozialhilfe die Gemeinden das dynamische Kostenrisiko tragen, ist dies bei den Ergänzungsleistungen eher der Kanton, wenn er die kostendynamischere EL IV übernimmt.

Um diese Kostendynamik im Griff zu haben, sind die – heute bereits bestehenden – jährlichen Auswertungen zur Kostenentwicklung vital. Wir schlagen zudem vor, dass die Kostendynamik in Bereich Soziales zusammen mit den anderen (kostendynamischen) Bereichen im NFA SO periodisch (alle drei bis fünf Jahre) geprüft und auf ihre Gesamtwirkung auf Kanton und Gemeinden untersucht werden. Dieses Vorgehen ermöglicht die allenfalls einseitige Mehrbelastung von Kanton oder Gemeinden frühzeitig zu erkennen und gegebenenfalls Massnahmen zu erarbeiten.

10.2 Ergebnisse

Die Ergebnisse im Teilprojekt 3 können wie folgt zusammengefasst werden:

- Die beobachteten beträchtlichen Unterschiede in den Pro-Kopf-Kosten in der Sozialhilfe nach Sozialregionen lassen sich zu einem grossen Teil mit unterschiedlichen Rahmenbedingungen erklären. Die Abweichungen von den geschätzten Modellkosten sind in beide Richtungen begrenzt. Denkbar ist die Entwicklung und Bereitstellung eines quantitativen Bonus-Malus-Systems für den Fall, dass sich die Kostenunterschiede im Zeitverlauf vergrössern. Wichtig wäre jedoch die Berücksichtigung von mindestens einem dritten Jahr (im Optimalfall fünf Jahre), um die Kostenvariation innerhalb einer Sozialregion besser glätten zu können.
- Die Neugestaltung in der Finanzierung der EL mit der Aufteilung der EL IV und EL AHV ist machbar. Die durchgeführte Analyse demonstriert, dass ein „Systemwechsel“ im Jahr 2012 für beide Partner, Kanton und Gemeinden, eine faire Lösung darstellt. Offen ist die Frage, ob eine Neuregelung dynamisch Kanton oder Gemeinden stärker belasten würde. In den letzten Jahren war die Kostenentwicklung in der EL IV höher als in der EL AHV. Würde dieser Trend fortgesetzt, wäre entsprechend der Kanton bei der vorgeschlagenen Neuregelung dynamisch stärker belastet. Allerdings ist unklar, ob sich dieser Trend in Zukunft bestätigt.

11 Anhang: Schätzergebnis

Abbildung 11-1: Schätzergebnis des ausgewählten Modells

Linear regression

Number of obs = 28
 F(3, 24) = 33.13
 Prob > F = 0.0000
 R-squared = 0.8538
 Root MSE = 49.718

kosten_pe	Coef.	Robust Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
alv_quote	-14071.54	5216.575	-2.70	0.013	-24838.02	-3305.057
ausl_quote	1004.453	283.6404	3.54	0.002	419.0478	1589.858
el_quote	12187.91	2447.154	4.98	0.000	7137.233	17238.59
_cons	-26.89801	30.3471	-0.89	0.384	-89.53135	35.73533

Literaturverzeichnis

BASS (2005)

Prognose der Kostenentwicklung in der individuellen Sozialhilfe. Einflussfaktoren, Prognosen anderer Sozialämter und Vorgehen beim Aufbau eines Prognosemodells. Bern.

Ecoplan (2009)

Anreizmodelle in der wirtschaftlichen Hilfe. Bern.

Ecoplan (2010)

Revision des Finanz- und Lastenausgleichs im Kanton Solothurn (FA 2013). Schlussbericht Vorstudie. Bern.

InterComuna (2009)

Aufgabenteilung Kanton-Einwohnergemeinden. Aktueller Handlungsbedarf in der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden: Ergebnisse einer Umfrage bei Gemeinden und den kantonalen Departementen. Solothurn.

Regierungsrat des Kantons Solothurn (2010)

Revision des kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs. Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden (NFA SO); Erteilung Projektauftrag zur Hauptstudie; Einsetzen der Projektorganisation und Wahl der Mitglieder. RRB Nr. 2010/1598 vom 7. September 2010.

Salzgeber R. (2008)

Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten. Berichtsjahr 2007. Im Auftrag der Städteinitiative Sozialpolitik. Berner Fachhochschule, Fachbereich Soziale Arbeit. Bern.

U.S. Department of Health and Human Services (2007)

Indicators of Welfare Dependence. Annual Report to Congress. 2007. Washington, D.C.