

20 Fazit und Herausforderungen



20	Fazit und Herausforderungen	561
20.1	Fazit zur sozialen Lage und sozialen Sicherung	562
20.1.1	Entwicklung der finanziellen Leistungen	562
20.1.2	Kosten der sozialen Sicherung	564
20.1.3	Versorgungsstrukturen der sozialen Sicherung	565
20.1.4	Unterschiede innerhalb des Kantons	567
20.1.5	Besonders belastete Personengruppen	569
20.1.6	Vergleich zur gesamtschweizerischen Situation	572
20.2	Diskussion und künftige Herausforderungen	574
20.3	Literatur	579

20 Fazit und Herausforderungen

Der Sozialbericht zeichnet ein facettenreiches Bild der sozialen Lage der Bevölkerung des Kantons Solothurn. Entlang der einzelnen Problem- und Lebenslagen zeigen sich – neben den innerkantonalen Unterschieden – sowohl Unterschiede wie auch Gemeinsamkeiten zur gesamtschweizerischen Situation. Besonderes Augenmerk liegt auf der Frage, wie weit sich gegenüber der Situation, wie sie im Sozialbericht 2005 beschrieben ist, neue und andere Entwicklungen ergeben haben.

Diese vielfältigen Erkenntnisse zu einzelnen Problem- und Lebenslagen sind am Ende der jeweiligen Kapitel im Rahmen eines Fazits und in einer Übersicht festgehalten. Aus diesem Grund wird hier für die problem- und lebenslagenbezogenen Ergebnisse auf die einzelnen Kapitel verwiesen. Im Vordergrund steht im Folgenden daher eine übergreifende Betrachtung der sozialen Lage und des Sozialstaates im Kanton Solothurn.

Der Sozialbericht 2005 listet in seinem Fazit sechs Kernaussagen auf, welche die problemlagenübergreifenden Erkenntnisse bündeln. In diesem abschliessenden Kapitel ist zu diskutieren, wie weit diese Kernaussagen weiterhin Gültigkeit beanspruchen oder ob sich andere Folgerungen zu übergreifenden Zusammenhängen aufdrängen.

Die sechs Aussagen geben je einen analytischen Fokus vor, unter dem sich die Ergebnisse zur sozialen Lage, zu Leistungen und Versorgungsstrukturen des Sozialstaates zusammenfassen lassen. Entsprechend den Kernaussagen des Sozialberichts 2005 richtet sich der Fokus damit auf:

- Entwicklung der finanziellen Leistungen
- Kosten der sozialen Sicherung
- Versorgungsstrukturen der sozialen Sicherung
- Unterschiede innerhalb des Kantons
- besonders belastete Personengruppen
- Vergleich zur gesamtschweizerischen Situation.

Das Kapitel schliesst mit einer Diskussion über die zukünftigen Herausforderungen in der Sozialpolitik. Es wird der Blick auf gesellschaftliche Entwicklungen geöffnet, die gleichsam auch über den Kanton Solothurn hinaus wirksam sind und die soziale Lage in Zukunft prägen werden. Es lassen sich damit auch Bezüge zu Aussagen herstellen, wie sie im Sozialbericht 2005 als abschliessende Herausforderungen formuliert sind. Die Diskussion dieser eher grossen gesellschaftlichen Linien wird mit jenen Erkenntnissen verknüpft, die sich aus dem Exkurs zur Frage von Eigenverantwortung und sozialstaatlicher Hilfe und damit aus der Analyse von konkreten biographischen Verläufen (siehe Kapitel Exkurs: Eigenverantwortung und soziale Sicherheit) ergeben. Das Ergebnis in Form von acht künftigen Herausforderungen wird im abschliessenden Abschnitt (20.2) präsentiert.

Da dieses letzte Kapitel eine Zusammenfassung der bisherigen Ausführungen ist, wird im Folgenden auf die Angabe von Datenquellen verzichtet.

20.1 Fazit zur sozialen Lage und sozialen Sicherung

Gemeinsamkeiten und Unterschiede der in diesem Sozialbericht thematisierten Problem- und Lebenslagen werden im Folgenden entlang jener sechs Aussagen aufgenommen und diskutiert, welche im Sozialbericht 2005 im Rahmen des Fazits als Kernaussagen festgehalten sind. Die Kernaussage aus dem Sozialbericht 2005 wird in jedem Abschnitt jeweils einleitend aufgeführt und kurz erläutert, die aktualisierten Aussagen gemäss den Ergebnissen aus diesem Sozialbericht werden dann nachfolgend benannt und ausgeführt.

20.1.1 Entwicklung der finanziellen Leistungen

Sozialbericht 2005: «Zunehmend grössere Bevölkerungskreise erhalten finanzielle Hilfen.»

Der Sozialbericht 2005 benennt in seinem Fazit einen deutlichen Trend, nämlich die zunehmende Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme, insbesondere von finanziellen Hilfen. Für den Zeitraum von 2000 bis 2003 zeigt sich dies etwa bei den Ergänzungsleistungen zur IV oder bei der Zahl der Prämienverbilligungen zur obligatorischen Krankenversicherung.

Die Zunahme der Inanspruchnahme finanzieller Hilfen setzt sich nur bei einzelnen Siche-

rungssystemen – wie z.B. bei den Ergänzungsleistungen oder der Sozialhilfe – fort.

Der Trend der steten Zunahme der Inanspruchnahme von finanziellen Hilfen setzt sich seit 2005 nicht nahtlos und durchgängig fort. Die Entwicklung ist differenzierter zu betrachten, da sich einzelne Sicherungssysteme unterschiedlich entwickelt haben. Es lassen sich verschiedene Verläufe der Inanspruchnahme feststellen.

Relativ geradlinig und ohne Zuwachs entwickelt sich die Zahl der Bezüger/innen von Prämienverbilligungen zur obligatorischen Krankenversicherung zwischen 2007 und 2011. Im Vergleich zu 2003 ist der Stand der Bezüger/innen 2011 mit 68'993 Personen um 3% tiefer (siehe Tabelle 20.1). In einer längeren Perspektive und im Vergleich zu 1998 (82'700 Personen) ist der Rückgang noch deutlicher. Bei den IV-Renten ist zwischen 2003 und 2011 ein Zuwachs von 2% zu verzeichnen. Seit 2007 ist der Rentenbestand im Kanton Solothurn allerdings rückläufig. Die Entwicklung der Inanspruchnahme bei diesen beiden Sicherungssystemen ist in Verbindung mit Änderungen der Anspruchsvoraussetzungen zu sehen. Der Rückgang der IV-Renten in den letzten Jahren ist insbesondere Ergebnis von Massnahmen im Rahmen der 4. und 5. IV-Revision.

Tabelle 20.1: Anzahl Bezüger/innen finanzieller Hilfen und deren Entwicklung nach Sicherungssystem, Kanton Solothurn, 2003, 2011

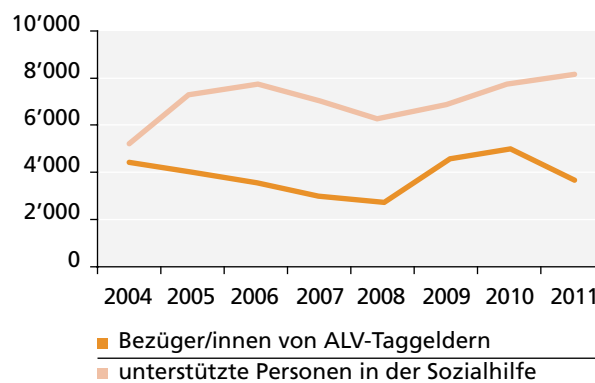
Bezüger/innen von	2003 (Jahr)	2011	Veränderung in %
Sozialhilfe	5'113 (2004)	8'111	59
EL zur IV (nur Erwachsene)	2'446	3'659	50
EL zur AV	3'866	5'159	33
Alimentenbevorschussungen	1'839 (2007)	2'344	27
Hilflosenentschädigungen AHV	1'585	1'977	25
Hilflosenentschädigungen IV	1'012	1'201	19
AHV-Renten	42'650	47'045	10
IV-Renten	8'267	8'421	2
ALV-Taggeldern	4'316 (2004)	3'773	-13
Prämienverbilligungen (IPV)	71'246	68'993	-3

Bemerkung:

Falls die Angabe sich nicht auf 2003 bezieht, steht das Bezugsjahr in Klammern.

Im Vergleich der Jahre 2004 und 2011 ist bei der Zahl der Taggelder der Arbeitslosenversicherung (ALV) ebenfalls ein Rückgang, von 4'316 (2004) auf 3'773 (2011) zu verzeichnen. In dieser Periode ist jedoch kein linearer Trend ersichtlich, wie Abbildung 20.1 zeigt. Parallel zur wirtschaftlichen Entwicklung resultiert ein Rückgang bis zum Jahr 2008, bevor durch den wirtschaftlichen Einbruch (Finanzkrise 2009) wieder eine Zunahme feststellbar ist (vgl. Wirtschaftsförderung Kanton Solothurn 2011, 11). Die Entwicklung der Anzahl der Sozialhilfebezüger/innen zeigt für 2008 auch einen Rückgang, bevor die Zahl der unterstützten Personen in der Sozialhilfe ab 2009 stetig ansteigt. Im Vergleich der Jahre 2004 und 2011 ist damit die Zahl der Sozialhilfebeziehenden deutlich angewachsen (plus 59%), während die Anzahl an ALV-Taggeldbeziehenden rückläufig ist und unter den Wert von 2004 fällt (minus 13%) (siehe Abbildung 20.1).

Abbildung 20.1: Entwicklung der Anzahl von der Sozialhilfe unterstützter Personen sowie Bezüger/innen von ALV-Taggeldern, Kanton Solothurn, 2004–2011



Ebenso wie die Sozialhilfe sind weitere Sicherungssysteme zu nennen, die gegenüber 2003/2004 deutlich stärker beansprucht werden. Dies trifft insbesondere auf die Ergänzungsleistungen, sowohl zur IV wie zur AV, zu (siehe Tabelle 20.1). Deren Zunahme gegenüber 2003 beträgt 50% bzw. 33%. Diese Entwicklung ist auf verschiedene Faktoren zurückzuführen, auch auf Veränderungen bei den Anspruchsvoraussetzungen, wie z.B. durch den Wegfall der Begrenzung der Leistungshöhe der EL im Rahmen des Neuen Finanzausgleichs 2008.

Auch bei den Hilflosenentschädigungen zur AHV ist zwischen 2003 und 2011 ein Zuwachs, von 1'585 auf 1'977 Bezüger/innen festzustellen. Gleiches gilt für die Hilflosenentschädigungen zur IV, deren Zahl gegenüber 2003 um 19% hö-

her ist. Der Grund liegt hierbei wesentlich bei Änderungen in deren Ausgestaltung im Rahmen der 4. IV-Revision. Die Zunahme der Alimentenbevorschussung ist hingegen als Folge der Zunahme an Alleinerziehenden zu sehen, wie sie gegenüber dem Jahr 2000 nachweisbar ist.

Der Bezug von finanziellen Transfers reicht in weite Kreise der Bevölkerung. Dies gilt (zunehmend) auch für bedarfsabhängige Sozialleistungen.

Wie im Sozialbericht 2005 hervorgehoben, erhalten breite Bevölkerungsschichten finanzielle Transferzahlungen des Staates. Als Beispiel dienen die AHV-Renten, die 2011 an über 47'000 Personen im Kanton Solothurn ausgerichtet werden. Auch Familienzulagen werden an einen grossen Teil der Bevölkerung ausgerichtet, 23'628 Bezüger/innen bekommen 2011 insgesamt 30'732 Kinderzulagen und 10'595 Ausbildungszulagen. Diese Grössenverhältnisse belegen, dass Sozialleistungen nicht nur an eine kleine Gruppe von Personen gehen, sondern insbesondere als Versicherungsleistungen weiten Kreisen der Bevölkerung zugutekommen.

Dieser Sachverhalt ist jedoch auch und zunehmend für bedarfsabhängige Transferleistungen zutreffend: Ein Beispiel ist die Prämienverbilligung, die bei knapp 69'000 Bezüger/innen mehr als ein Viertel (26.8%) der Solothurner Wohnbevölkerung erhält. Aber auch Ergänzungsleistungen zur AV oder IV beziehen inzwischen mehr als 8'800 Personen (2011). Die Ergänzungsleistungen zählen 2011 mehr Bezüger/innen als die Sozialhilfe, welche rund 8'100 Personen unterstützt.

Die finanzielle Situation in den unteren Einkommensklassen hat sich nicht verbessert: Ein Sechstel der Bevölkerung gilt als armutsgefährdet.

Die Zunahme von bedarfsabhängigen finanziellen Leistungen – namentlich der Sozialhilfe – im Kanton Solothurn verdeutlicht, dass in den unteren Einkommensklassen in den letzten Jahren keine Verbesserung der finanziellen Lage eingetreten ist. Dies bestätigen auch die Zahlen zur Armutsbetroffenheit: Eine Armutsgefährdung, d.h. ein verfügbares Äquivalenzeinkommen knapp über der Armutsgrenze, liegt 2010 im Espace Mittelland bei 19.3% der Bevölkerung (Schweiz 14.2%) vor (Basis: SILC). Im engeren Sinn als armutsbetroffen gelten 2010 10.4% der Bevölkerung (im Espace Mittelland; Schweiz: 7.8%) (Basis: SILC).

Diese Zahlen des Espace Mittelland dürften die Lage im Kanton Solothurn eher überschätzen. Es ist für den Kanton Solothurn von einer geringeren Armutsbelastung auszugehen, gemäss Schätzung betragen 2010 die Armutsquote 9% und die Armutsgefährdungsquote 17% (Basis: SILC).

Weitere Daten bestätigen, dass etwa ein Sechstel der Bevölkerung als armutsgefährdet gilt und über praktisch keine finanziellen Reserven verfügt: Im Jahr 2011 geben rund 20% der Bevölkerung (im Espace Mittelland) an, dass sie zu wenig finanzielle Ressourcen haben, um eine unerwartete Ausgabe in der Höhe von 2'000 Franken tätigen zu können.

Im Vergleich zur Situation, wie sie im Sozialbericht 2005 skizziert wird, hat sich die Lage eher noch verschärft. Denn 2002 liegt der Anteil von armutsgefährdeten Personen an der Bevölkerung im Kanton Solothurn noch bei 12%, die Armutsquote bei 4.6% (Espace Mittelland: 5.8%) (Basis: SGB).

20.1.2 Kosten der sozialen Sicherung

Sozialbericht 2005: «Die öffentliche Hand im Kanton Solothurn gibt im Vergleich zur Schweiz weniger Geld für die Soziale Wohlfahrt aus.»

Im Sozialbericht 2005 wird hervorgehoben, dass der Kanton Solothurn und die Einwohnergemeinden gemeinsam im Mittel pro Kopf und Jahr im Vergleich zur gesamten Schweiz 29% weniger ausgeben. Die Ausgaben der öffentlichen Gemeinwesen im Kanton Solothurn haben jedoch zwischen 2000 und 2003 um 15% (Gemeinden) bzw. 16% (Kanton) zugenommen.

Die Ausgaben für die Soziale Wohlfahrt nehmen weiter zu, allerdings stärker bei den Einwohnergemeinden als beim Kanton.

Der Anstieg der Kosten für die Soziale Wohlfahrt setzt sich seit 2003 fort. So steigt der kantonale Nettoaufwand für die Soziale Wohlfahrt zwischen 2003 und 2011 um 35% an, von 132 auf 178 Mio. Franken. Der Brutto-Aufwand entwickelt sich im gleichen Zeitraum von 270 Mio. (2003) auf 393 Mio. Franken (2011). Die Einführung des neuen Finanzausgleichs (NFA) 2008 hat innerhalb der einzelnen Sicherungssysteme zu erheblichen Verschiebungen der Finanzierungszuständigkeiten und auch vorübergehend zu einem Rückgang der finanziellen Belastungen des Kantons (2008/2009) geführt. Die Tendenz der Kostenentwicklung zeigt dennoch nach oben.

Bei den Einwohnergemeinden des Kantons Solothurn ist diese Tendenz noch ausgeprägter: Zwischen 2003 und 2011 berechnet sich eine Zunahme des Nettoaufwands um 75% (von 107 auf 187 Mio. Franken). Die Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung steigen in den Gemeinden im gleichen Zeitraum von 428 auf 726 Franken. In dieser Entwicklung schlagen sich die starken Zuwächse der Aufwendungen in Leistungsfeldern nieder, welche die Gemeinden finanzieren (Sozialhilfe) bzw. mitfinanzieren (Ergänzungsleistungen zur AHV und IV).

Der Aufwand für die Soziale Wohlfahrt auf Ebene Gemeinden und Kanton bleibt im Kanton Solothurn im gesamtschweizerischen Vergleich unter dem Durchschnitt.

Die unterschiedliche Ausgabenentwicklung von Kanton und Gemeinden im Kanton Solothurn schlägt sich auch im Vergleich mit der gesamtschweizerischen Situation nieder: Der Kanton Solothurn weist – analog wie 2002 – unterdurchschnittlich hohe Aufwendungen für die Soziale Wohlfahrt auf. Pro Kopf sind es 2010 1'540 Franken, gegenüber dem gesamtschweizerischen Betrag von 1'924 Franken. Hingegen nehmen die Aufwendungen auf Ebene Gemeinden gegenüber 2002 zu. Der Aufwand auf kommunaler Ebene beträgt 2010 im Kanton Solothurn 1'028 Franken pro Kopf und damit 4% mehr als im gesamtschweizerischen Mittel (2010: 990 Franken).

In der Gesamtschau der Aufwendungen von Kanton und Gemeinden bleibt der im Kanton Solothurn getätigte Aufwand für die Soziale Wohlfahrt unter dem gesamtschweizerischen Vergleichswert: Die Pro-Kopf-Aufwendungen von Kanton und Gemeinden im Kanton Solothurn betragen 2010 2'254 Franken, gesamtschweizerisch sind es rund 12% mehr, 2'535 Franken pro Kopf der Bevölkerung. Bei dieser Bilanzierung aufgrund der Zusammenstellung der eidgenössischen Finanzverwaltung (vgl. Eidgenössische Finanzverwaltung 2012) bleibt anzumerken, dass auch Beiträge des Bundes eingerechnet sind und es sich daher nicht ausschliesslich um Zahlungen von Kanton bzw. Gemeinden handelt. Zudem sind nur Aufwände, nicht jedoch Erträge berücksichtigt.

Die Entwicklung des Nettoaufwands für die Soziale Wohlfahrt variiert stark zwischen den Einwohnergemeinden. Es findet aber eine Angleichung statt.

Die Kostenentwicklung in den Gemeinden verläuft sehr unterschiedlich. Einen besonders starken Zuwachs des Nettoaufwands ist bei eher

ländlichen und kleinen Gemeinden festzustellen. Bei Kleingemeinden mit einer Bevölkerungszahl unter 500 Personen beträgt der Zuwachs des Nettoaufwands pro Kopf zwischen 2003 und 2011 117%, in ländlichen Gemeinden 107%. Mit dieser Tendenz deckt sich auch das Ergebnis, dass die Netto-Aufwendungen im (ländlichen) Bezirk Bucheggberg für die Soziale Wohlfahrt gegenüber 2003 am stärksten, in den Bezirken Olten und Solothurn am wenigsten stark steigen (zu den Sozialregionen, siehe unten Abschnitt 20.1.4).

Die grösseren Gemeinden tragen allerdings immer noch den höchsten jährlichen Pro-Kopf-Aufwand für die Soziale Wohlfahrt. Dieser beträgt in den drei Gemeinden mit über 10'000 Einwohnern und Einwohnerinnen 2011 775 Franken. Es findet allerdings eine Angleichung der Belastung zwischen den Gemeinden statt, da 2011 auch in Kleingemeinden (mit weniger als 500 Einwohnern und Einwohnerinnen) nunmehr 719 Franken pro Kopf für die Soziale Wohlfahrt aufgewendet werden. Die Angleichung ist ein Ergebnis der zunehmenden Verrechnung von kommunal finanzierten Sozialleistungen nach der Bevölkerungszahl der Gemeinden.

20.1.3 Versorgungsstrukturen der sozialen Sicherung

Sozialbericht 2005: «Die bedarfsgerechte Bereitstellung der Versorgungsinfrastruktur zwischen Kleinräumigkeit und heutigen Anforderungen ist eine Herausforderung.»

Der Kanton Solothurn ist mit insgesamt 118 Gemeinden (Stand 1.1.2013) kleinräumig organisiert. Im Sozialbericht 2005 wird auf diese Kleinräumigkeit als Herausforderung für eine bedarfsgerechte Versorgung, insbesondere in kommunalen Leistungsfeldern, Bezug genommen. Als Beispiel wird der unterschiedliche Professionalisierungsgrad in der Sozialhilfe aufgeführt.

Zunehmende Regionalisierung und Professionalisierung gewährleisten bedarfsgerechte Angebotsstrukturen.

Der Kanton Solothurn hat in verschiedenen Leistungsfeldern angesichts der Herausforderung, in kleinräumigen Strukturen eine bedarfsgerechte Versorgung mit Sozialleistungen bereitzustellen, den Weg der Regionalisierung und Professionalisierung eingeschlagen. Seit 2005 hat insbesondere die Umsetzung des neuen Sozialgesetzes zu einer gewichtigen Reorganisation der Versorgungsstrukturen geführt. Die zuständigen Gemeinden erbringen demnach ihre Aufgaben in der Sozialhilfe, in der interinstitutionellen Zu-

sammenarbeit und beim Kindes- und Erwachsenenschutz in Sozialregionen. Die Regionalisierung ist zudem mit Anforderungen an die Qualifikation der Fachmitarbeitenden in den Sozialdiensten der Sozialregionen verknüpft. Diese Professionalisierung der Angebotsstrukturen im wichtigen Feld der Sozialhilfe soll ermöglichen, der gestiegenen Komplexität von Problemlagen in der Sozialhilfe besser begegnen zu können. Auch die Einführung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) ist ein Beispiel für eine neu regional organisierte Fachbehörde (ab Januar 2013).

Die Regionalisierung ist nur ein Mittel, auf das der Kanton Solothurn bereits in der Vergangenheit – z.B. in der Suchthilfe – zur Sicherstellung der Versorgung zurückgegriffen hat. Angesichts der territorialen Weitläufigkeit des Kantonsgebiets bietet sich auch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit an. Im Sozialbericht 2005 sind einige solche Beispiele aufgeführt: Die Opferhilfestelle Aargau Solothurn, das Frauenhaus Aargau-Solothurn oder der Beitritt des Kantons zur Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE), welche den Zugang zu ausserkantonalen Einrichtungen wie Sonderschulen, Wohnheime für Personen mit Behinderung, Kinder- und Jugendheime oder Therapieinstitutionen im Suchtbereich regelt. Diese Beispiele sind auch heute noch zutreffend. Gegenüber 2005 sind jedoch – ausser der Zusammenarbeit in der stationären Suchthilfe in der Nordwestschweiz – kaum neue grenzüberschreitend getragene Angebote bzw. Zusammenarbeitsformen hinzugekommen.

Es werden neue Fachstellen geschaffen. Punktuell findet auf erhöhte Nachfragen auch eine quantitative Angebotserweiterung statt.

Im Sozialbericht 2005 wird summarisch vermerkt, dass kein allgemeiner oder im Vergleich zur Schweiz überdurchschnittlicher Ausbau der Versorgungsstrukturen erkennbar ist. Für den Zeitraum 2005 bis 2012 ist hingegen durchaus ein Ausbau von Angeboten in einzelnen Bereichen zu beobachten, wenngleich der Vergleich zur Schweiz aufgrund der Datenlage nur eingeschränkt möglich ist. Es sind zwei Entwicklungen benennbar:

Es werden zum einen verschiedene neue Fachstellen im Kanton Solothurn geschaffen. Beispiele sind die Fachstelle Kinderschutz, Fachstelle Ausbildungszuschüsse, Fachstelle Integration, Case-Management-Stellen, Koordinationsstelle Alter oder die Ombudsstelle soziale Institutionen.

Diese neuen Stellen zeugen davon, dass im Bereich der sozialen Sicherung die Komplexität

der Aufgabenstellung wächst und dieser mit einem Ausbau der verfügbaren Fachlichkeit begegnet wird.

Zum anderen ist zumindest punktuell auch ein quantitativer Ausbau der Angebotsstruktur zu beobachten. Der Ausbau ist dabei vor allem in Verbindung mit einem erhöhten Bedarf zu sehen. Folgende Beispiele für Angebotserweiterungen lassen sich aufführen:

Kindertagesstätten: Gegenüber 2003 erhöht sich die Zahl der Kindertagesstätten von 30 auf 45 und die Zahl der angebotenen Plätze von 592 auf 865.

Asylzentren: Im Vergleich zu 2005 stellt der Kanton Solothurn 2013 mit 288 deutlich mehr Plätze in Durchgangszentren zur Verfügung also noch 2005 (186 Plätze).

Pflege: Die Zahl der Vollzeitstellen in Spitex-Einrichtungen ist um 43% gestiegen, von 308 (2003) auf 440 (2010). Die Zahl der Betten in Alters- und Pflegeheimen im Kanton Solothurn hat zwischen 2003 und 2010 um 10%, von 2'334 auf 2'563 Betten, zugenommen.

Wohnheime und Tagesstätten: Plätze in Wohnheimen (inkl. begleitetes Wohnen) für Menschen mit Behinderungen erfahren seit 2008 einen Ausbau. Die Zahl der nach IVSE bewilligten Plätze nimmt von 788 (2008) auf 1'015 (2011) zu. Auch bei den Plätzen in Tagesstätten (IVSE-bewilligt) ist ein Zuwachs festzustellen, von 564 (2008) auf 775 Plätze (2011).

Es lassen sich aber auch Leistungsfelder benennen, in denen kein Ausbau der Infrastruktur oder gar ein Abbau festzustellen ist. Im Bereich Behinderung ist etwa die Zahl der (vom BSV bewilligten) Arbeitsplätze in Werkstätten rückläufig, von 1'346 (2003) auf 1'072 (2011). Die stationären Therapieplätze sind ein Beispiel für ein unverändertes Angebot: Deren Zahl bleibt 2011 wie 2005 unverändert bei 51.

Es werden neue Formen der Steuerung und der Organisation der Leistungserbringung eingesetzt.

Im Sozialgesetz 2008 sind Lenkung und Steuerung der sozialen Sicherheit als Aufgaben des Kantons festgeschrieben. In der Erfüllung dieser Aufgabe kann sich der Kanton auf neue Instrumente zur Sicherstellung dieser Steuerungsaufgabe und zur Einlösung des Grundsatzes einer wirkungsorientierten Verwaltungsfüh-

zung stützen. Dazu zählen insbesondere die Sozialplanung, die Sozialberichterstattung oder das Instrument des Globalbudgets.

In der Praxis finden aber auch in der konkreten Leistungserbringung neue Optionen Anwendung. Das Sozialgesetz räumt die Möglichkeit ein, Leistungsvereinbarungen mit Dritten abzuschliessen. Im Vergleich zu 2005 und den Jahren davor wird dieses Instrument der Leistungsvereinbarung häufiger in Anspruch genommen. Insgesamt sieben neue Leistungsvereinbarungen datieren nach 2005 (Stand November 2012), hinzu kommen zusätzlich Aufträge an Dritte. Damit hat der Kanton ein Instrumentarium in der Hand, fachliche Leistungen in Verbindung mit konkreten Zielsetzungen einkaufen und gewährleisten zu können.

Im Hinblick auf die Ausübung der Steuerung in der sozialen Sicherung lassen sich weitere Elemente ergänzen, welche gegenüber der Situation insbesondere vor Einführung des Sozialgesetzes als neu gelten bzw. ausgebaut worden sind. Dazu zählen etwa die Einrichtung von Fachkommissionen oder die Erarbeitung von Leitbildern in verschiedenen Handlungsfeldern der sozialen Sicherung.

Diese «organisationelle» Seite der sozialen Sicherheit im Kanton Solothurn steht nicht direkt im Fokus des vorliegenden Sozialberichts. Neben der zunehmenden Professionalisierung und der stärkeren Sicherung der Fachlichkeit der Leistungserbringung, resultieren gegenüber der Situation von 2005 gewiss auch problematische Aspekte im Zuge des Einsatzes von neuen Steuerungselementen bzw. in der Art, wie die Leistungserbringung und die Zuständigkeiten organisiert sind. Dabei ist nicht nur die – gewiss wichtige – Frage nach der Zuständigkeit von Kanton und Gemeinden tangiert, wie sie derzeit im Projekt «Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden» (NFA SO) geprüft wird.

20.1.4 Unterschiede innerhalb des Kantones
Sozialbericht 2005: «Umfang und Art der sozialen Probleme variieren stark zwischen den Bezirken.»

Die Unterschiede zwischen den Bezirken wurden 2005 insbesondere an der Arbeitslosenquote, der Sozialhilfequote oder den Aufwendungen für die Soziale Wohlfahrt festgemacht. Pro Kopf der Bevölkerung variierte im Jahr 2003 der Nettoaufwand für die Soziale Wohlfahrt in den Bezirken von 309 bis 500 Franken. Die höch-

ste Arbeitslosenquote war im Jahr 2004 viermal so hoch wie die tiefste, bei der Sozialhilfequote belief sich dieser Faktor sogar auf 23 (Jahr 2000).

Im Fokus des aktualisierten innerkantonalen Vergleichs stehen die Sozialregionen, die seit 2008 für wesentliche Bereiche des Sozialen zuständig sind. Da detaillierte Daten für Vergleiche zwischen den Sozialregionen nicht für alle Lebens- und Problemlagen vorliegen, kann nachfolgend nur anhand eines kleinen Teils der Indikatoren eine Übersicht über mehr oder weniger hohe Belastungen der Sozialregionen geboten werden.

Die Sozialregionen sind mit unterschiedlichen demografischen Herausforderungen konfrontiert.

Als entscheidend für die weitere demografische Entwicklung der Bevölkerung können einerseits der Anteil der älteren Personen, andererseits der Anteil der jüngeren Personen betrachtet werden. Für den letzteren Anteil ist der Anteil ausländischer Personen mitbestimmend, da diese im Mittel jünger sind als Schweizer/innen.

Hinsichtlich der Bevölkerungsstruktur zeigt sich, dass Olten und Oberer Leberberg einen überdurchschnittlichen Anteil an Personen ab 65 Jahren und gleichzeitig einen überdurchschnittlichen Anteil an Personen ausländischer Nationalität aufweisen (siehe Tabelle 20.2). Einen überdurchschnittlichen Anteil an Personen ab 65 Jahren verbunden mit einem tiefen Ausländer/innenanteil weist der Mittlere und untere Leberberg auf. Zuchwil-Luterbach, mit dem höchsten Anteil ausländischer Personen, hat einen leicht unterdurchschnittlichen Anteil an Personen ab 65 Jahren.

Der Anteil der Personen unter 20 Jahren an der gesamten Wohnbevölkerung ist insbesondere in Olten und Solothurn unterdurchschnittlich, was sich auch beim Jugendquotienten zeigt. Die höchsten Anteile der Personen unter 20 Jahren finden sich in Thal-Gäu und Thierstein.

Arbeitslosen- und Sozialhilfequote unterscheiden sich zwischen den Sozialregionen. Zuchwil-Luterbach, Oberer Leberberg und Olten sind am stärksten belastet.

Die Arbeitslosenquote nach Sozialregion reicht von 1.8% bis 3.5%. Eine grössere Spannweite deckt die Sozialhilfequote nach Sozialregion ab: Diese reicht von 1.9% bis 6.4%. Für den Vergleich zwischen den Sozialregionen lässt sich

für diese beiden Quoten je der Rang bestimmen, welcher die jeweilige Sozialregion hinsichtlich dieser Quote einnimmt. Der Rang 1 kennzeichnet die Sozialregion mit der höchsten Quote, der Rang 14 die mit der geringsten Quote. Die beiden Ränge zusammengezählt ergeben einen

Hinweis darauf, wie sehr die betreffende Sozialregion von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug betroffen ist (siehe Tabelle 20.3). Es zeigt sich, dass die vier Sozialregionen Zuchwil-Luterbach, Oberer Leberberg, Olten und Solothurn bei beiden betrachteten Quoten jeweils relativ hohe

Tabelle 20.2: Übersicht über demografische Indikatoren, Kanton Solothurn (Sozialregionen), 2011

Sozialregion	Anteil an der gesamten Bevölkerung, in %	Jugendquotient	Altersquotient	Anteil der unter 20-jährigen an der Wohnbevölkerung, in %	Anteil der 65-jährigen und Älteren an der Wohnbevölkerung, in %	Anteil Ausländer/innen an der Wohnbevölkerung in %
Bucheggberg, Biberist, Lohn-Ammannsegg - BBL	7.0	32.6	29.6	20.1	18.3	13.2
Dorneck	8.0	34.4	29.0	21.1	17.7	16.4
Mittlerer und unterer Leberberg - MUL	7.0	31.5	32.8	19.2	20.0	14.3
Oberer Leberberg	10.0	30.9	34.4	18.7	20.8	24.6
Oberes Niederamt - SON	5.0	33.4	27.7	20.7	17.2	22.3
Olten	10.0	28.7	31.7	17.9	19.8	27.8
Solothurn	6.0	24.7	28.3	16.2	18.5	20.9
Thal-Gäu	13.0	34.7	25.4	21.7	15.9	18.5
Thierstein	5.0	36.1	30.0	21.7	18.1	11.9
Unteres Niederamt - SRUN	7.0	32.4	26.6	20.4	16.7	23.2
Untergäu	7.0	31.7	25.1	20.2	16.0	16.2
Wasseramt Ost	6.0	33.7	25.3	21.2	15.9	18.0
Wasseramt Süd	4.0	32.6	27.3	20.4	17.1	20.9
Zuchwil-Luterbach	5.0	30.0	26.6	19.1	17.0	33.9
Kanton Solothurn	100.0	31.9	28.7	19.9	17.9	20.2

Tabelle 20.3: Arbeitslosen- und Sozialhilfequote sowie Rangierung nach Quoten, Kanton Solothurn (Sozialregionen), 2011

Sozialregion	Arbeitslosenquote	Rang Arbeitslosenquote	Sozialhilfequote	Rang Sozialhilfequote	Summe der beiden Ränge
Bucheggberg, Biberist, Lohn-Ammannsegg - BBL	2.3	9	1.9	14	23
Dorneck	1.9	12	2.3	11.5	23.5
Mittlerer und unterer Leberberg - MUL	1.8	14	2.4	9.5	23.5
Oberer Leberberg	3.1	2	4.2	3	5
Oberes Niederamt - SON	2.3	8	2	13	21
Olten	2.7	5	6.4	1	6
Solothurn	2.8	4	3.7	4	8
Thal-Gäu	1.9	13	2.4	9.5	22.5
Thierstein	2.5	7	2.3	11.5	18.5
Unteres Niederamt - SRUN	2.0	11	3	6	17
Untergäu	2.1	10	2.8	7	17
Wasseramt Ost	2.5	6	3.6	5	11
Wasseramt Süd	3.0	3	2.5	8	11
Zuchwil-Luterbach	3.5	1	5.1	2	3
Kanton Solothurn	2.4	8	3.2	6	14

Bemerkung:

Die Rangvergabe erfolgt nach dem Prinzip: Rang 1 erhält die Sozialregion mit der höchsten Quote, den Rang 14 die Sozialregion mit der geringsten Quote. Der Rang für den Kanton Solothurn wird rein exemplarisch dargestellt, der Wert des Kantons fließt nicht in die Rangbildung der Sozialregionen ein.

Quoten aufweisen. Umgekehrt weisen die Sozialregionen Dorneck, Mittlerer und unterer Leberberg, BBL (Bucheggberg, Biberist, Lohn-Ammannsegg), Thal-Gäu sowie Oberes Niederamt relativ tiefe Quoten auf.

Acht der 14 Sozialregionen weisen eine zusammengefasste Rangsumme auf, die über der Rangsumme des Kantons liegt. Sechs Sozialregionen weisen entsprechend eine höhere Belastung auf als der Kanton als Ganzes.

Der Nettoaufwand variiert zwischen den Sozialregionen, dies leicht stärker als zwischen den Bezirken.

Für das Jahr 2011 lassen sich auch die Aufwendungen nach Sozialregionen ausweisen (siehe Tabelle 20.4). Der Nettoaufwand, der für die Soziale Wohlfahrt pro Einwohner/in im Jahr 2011 getätigt wird, variiert unter den Sozialregionen zwischen 673 Franken (Unteres Niederamt - SRUN) und 805 Franken (Bucheggberg, Biberist, Lohn-Ammannsegg - BBL).

Der Unterschied in den Pro-Kopf-Ausgaben zwischen den Sozialregionen beträgt maximal 132 Franken. Diese Spannweite ist grösser als bei den Bezirken, bei denen die Differenz 2011 zwischen dem höchsten Betrag (Lebern 748 Franken) und tiefsten Betrag (Thierstein 685 Franken) 63 Franken ausmacht.

Tabelle 20.4: Nettoaufwand pro Kopf für die Soziale Wohlfahrt, Kanton Solothurn (Sozialregionen), 2011

Sozialregion	Nettoaufwand pro Kopf in Franken
Bucheggberg, Biberist, Lohn-Ammannsegg - BBL	805
Oberer Leberberg	771
Olten	770
Zuchwil-Luterbach	765
Solothurn	745
Mittlerer und unterer Leberberg - MUL	716
Dorneck	714
Thal-Gäu	713
Wasseramt Ost	693
Oberes Niederamt - SON	692
Untergäu	686
Thierstein	685
Wasseramt Süd	678
Unteres Niederamt - SRUN	673
Total	726

Vergleichszahlen zu den Aufwendungen der Sozialregionen aus früheren Jahren liegen nicht vor. Es ist zudem zu berücksichtigen, dass es sich hier um den Netto-Aufwand, d.h. um die nach Abrechnung von Erträgen bzw. nach Verrechnung im Rahmen des Lastenausgleichs verbleibenden Aufwände handelt. Die effektiven Ausgaben variieren sehr viel stärker, wie eine Studie zu den Unterschieden der Sozialhilfekosten zwischen den Sozialhilfeleistungen zeigt (vgl. Eco-plan 2011). Diese Unterschiede sind jedoch weitgehend durch die Rahmenbedingungen, wie u.a. auch durch die hier aufgeführte demografische Zusammensetzung der Bevölkerung, erklärbar.

20.1.5 Besonders belastete Personengruppen

Sozialbericht 2005: «Jugendliche, Kinder und ausländische Personen zählen zu den mehrfachbelasteten Gruppen.»

Der Sozialbericht 2005 stellt für den Kanton Solothurn fest, dass trotz der Vielfalt der untersuchten Lebens- und Problemlagen bestimmte Personengruppen häufiger Belastungen in unterschiedlichen sozialen Problemlagen aufweisen. Zu diesen mehrfachbelasteten Gruppen gehörten insbesondere Personen mit ausländischer Nationalität, Jugendliche und Kinder.

Im Sozialbericht 2005 wurde insbesondere auf die höhere Arbeitslosigkeit von Ausländer/innen und Jugendlichen im Kanton Solothurn wie auch gesamtschweizerisch hingewiesen. Auch traten in beiden Gruppen höhere Belastungen auf, was die Begehung von Kriminalität und die strafrechtlichen Verurteilungen angeht. Auch von Armut waren Ausländer/innen sowie Haushalte, in denen Kinder und Jugendliche leben, übermässig betroffen. Der Bereich Gesundheit gehörte zu den Themenfeldern, in denen ebenfalls stärker Ausländer/innen Probleme aufwiesen.

Nachfolgend wird zunächst der Frage nachgegangen, inwieweit die gemäss Sozialbericht 2005 ausgewiesenen Gruppen weiterhin mehrfachbelastet sind. Zudem wird der Fokus auf weitere Personengruppen gelegt, die im Sozialbericht 2013 hinsichtlich ihrer sozialen Lage häufiger Auffälligkeiten und Belastungen aufweisen. Was Unterschiede zwischen Mann und Frau sowie zwischen Altersgruppen angeht, so stehen diese weniger im Mittelpunkt dieses Fazits. Diesbezüglich sei auf die jeweiligen Einzelkapitel im Sozialbericht zu den Problemlagen verwiesen.

Trotz Erfolgen, insbesondere bei der Arbeitsmarktintegration junger Menschen sowie im Bereich der sozialen Integration, gehören ausländische Personen zu den mehrfachbelasteten Gruppen.

Ein positives Ergebnis des Sozialberichts 2013 ist die verbesserte soziale Lage sowohl von Jugendlichen als auch von vor allem jungen Ausländern und Ausländerinnen im Kanton Solothurn.

Was die Gruppe der Ausländer/innen angeht, so zeigt sich der Erfolg in einer verbesserten Arbeitsmarktintegration, insbesondere trifft dies auf junge Menschen zu. Der Anteil der ausländischen 20- bis 24-Jährigen an den Arbeitslosen ist zwischen Januar 2010 und Januar 2012 von 13.4% (15- bis 19-Jährige: 10.3%) auf 7.2% (15- bis 19-Jährige: 3.3%) und damit um mehr als 5 Prozentpunkte gesunken (VZ 2010). Die Problematik der Jugendarbeitslosigkeit hat sich im Vergleich zur im Sozialbericht 2005 beschriebenen Situation aber auch für Schweizer/innen entschärft. Im Kanton Solothurn beträgt die Arbeitslosigkeit bei den 15- bis 24-Jährigen für das gesamte Jahr 2012 3.0%. Sie liegt damit auch deutlich unter dem Jahreswert von 5.6% für 2004 (VZ 2000).

Mit Blick auf die Entwicklung in der Jugendkriminalität setzt sich der im Sozialbericht 2005 für die Jahre 1999 bis 2003 zu beobachtende Anstieg nicht fort. Gemessen an der Zahl strafrechtlich verurteilter Jugendlicher erlebt der Kanton Solothurn vielmehr seit 2007 einen markanten Rückgang. Zwischen 1999 und 2003 war diesbezüglich ein Anstieg von 24% zu verzeichnen, 2011 ist die Anzahl der Verurteilungen gegenüber 2003 um 28% gesunken. Auch der Anteil verurteilter Jugendlicher an der minderjährigen Bevölkerung sinkt im Kanton Solothurn von 24 pro 1'000 im Kanton Solothurn wohnhafte Minderjährige im Jahr 2003 auf 19 Verurteilte im Jahr 2011. Es wird deutlich, dass die Zahl der Verurteilungen gegen ausländische Jugendliche gegenüber 2003 besonders deutlich zurückgeht. So ist der Anteil an den verurteilten Jugendlichen mit ausländischer Nationalität von 42% auf 30% gesunken.

Wird das Ausmass an Integrationsangeboten und die Inanspruchnahme als Mass für die Integration von ausländischen Personen gewertet, so hat sich diese ebenfalls verbessert.

Trotz dieser Entwicklungen gehören ausländische Personen weiterhin zu den mehrfach belasteten Gruppen. Auch 2012 sind sowohl im Kanton Solothurn als auch gesamtschweizerisch ausländische Personen deutlich häufiger als Schweizer/in-

nen von Arbeitslosigkeit betroffen. Das Krisenjahr 2009 hat im Kanton Solothurn insbesondere bei ausländischen Männern zu einer deutlichen Zunahme der Arbeitslosenquote geführt. Ausländer/innen weisen zudem im Durchschnitt eine längere Bezugsdauer von Taggeldern auf.

Bei der Interpretation der Arbeitslosigkeit ausländischer Personen ist zu berücksichtigen, dass die grobe Kategorie «Ausländer/in» die eigentlichen Gründe für die höhere Arbeitslosigkeit ausländischer Personen eher verschleiert. Dazu gehören geringere Bildung, geringere Berufsqualifikation und geringere Sprachkenntnisse. Diese Merkmale treffen häufiger auf Ausländer/innen zu als auf Schweizer/innen. Die genannten Faktoren erklären in nicht unerheblichem Masse wiederum die Arbeitslosigkeit.

Auch die ökonomischen Bedingungen gestalten sich bei den Ausländern und Ausländerinnen schwieriger. Personen mit ausländischer Herkunft sind im Jahr 2011 unter den Sozialhilfebeziehenden mit einem Anteil von 43% überproportional vertreten. Ihre Sozialhilfequote beträgt 6.9%, während für die Schweizer/innen eine Sozialhilfequote von 2.2% resultiert.

Die bereits im Sozialbericht 2005 zu beobachtenden deutlichen Unterschiede in den Wohnbedingungen haben sich zwischen Personen ausländischer und schweizerischer Nationalität ebenfalls nicht wesentlich geändert. Die Ausländer/innen verfügen weiterhin über weniger Wohnraum und beklagen häufiger Lärm und Schmutz in der unmittelbaren Wohnumgebung (Espace Mittelland, 2007).

Insgesamt ist die Gruppe der Ausländer/innen hinsichtlich (Aus-) Bildung, Berufsqualifikation und Einkommen deutlich heterogener geworden. Es ist davon auszugehen, dass nicht auf alle Ausländer/innen die genannten Mehrfachbelastungen zutreffen und bei einzelnen Teilgruppen der Ausländer/innen keine Unterschiede in der Belastung im Vergleich zur Gruppe der Schweizer/innen feststellbar sind.

In Bezug auf die finanzielle Lage sind insbesondere Alleinerziehende und damit auch Kinder und Jugendliche schlechter gestellt.

Kinder und Jugendliche, die in einem Einelternhaushalt aufwachsen, sind in finanzieller Hinsicht häufig schlechter gestellt, als wenn sie beispielsweise in Zweielternhaushalten aufwachsen. Die Haushalte mit Alleinerziehenden weisen ein besonders hohes Armutsrisiko bzw. eine be-

sonders hohe Armutsgefährdung auf und die Abhängigkeit von Sozialhilfe ist überproportional gegeben.

Für den Kanton Solothurn können die Sozialhilfequoten für die verschiedenen Haushalte berechnet werden. Es zeigt sich, dass die zumeist weiblichen Alleinerziehenden mit 19.7% (2011) eine überdurchschnittlich hohe Unterstützungsquote aufweisen. Im Vergleich dazu resultiert für die Gesamtheit der Privathaushalte eine Unterstützungsquote von 4.4%.

Alleinerziehende mit Sozialhilfebezug sind keineswegs immer erwerbslos. Im Jahr 2011 weisen im Kanton Solothurn 36% der unterstützten Haushalte mit Alleinerziehenden ein Erwerbseinkommen auf. Die Beobachtung, dass die Sozialhilfe im Jahr 2011 nur bei 16% der Alleinerziehenden den gesamten Finanzbedarf deckt, weist darauf hin, dass bei Einelternfamilien oft Erwerbseinkommen oder Alimente (bzw. Alimentenbevorschussung) existieren.

Mehr als die Hälfte (59%) der im Jahr 2011 von der Sozialhilfe unterstützten Kinder und Jugendlichen leben in einer Unterstützungseinheit, der eine alleinerziehende Person vorsteht. Kinder und Jugendliche werden bis zum Alter von 5 Jahren im Kanton Solothurn im Vergleich zur gesamten Schweiz häufiger von der Sozialhilfe unterstützt: Die Sozialhilfequote beträgt im Kanton Solothurn für diese Altersgruppe 6.2% (Schweiz: 4.8%). Auch bei älteren Kindern und Jugendlichen ist ein höherer Sozialhilfebezug im Kanton Solothurn im Vergleich zur gesamten Schweiz feststellbar.

Weder auf Ebene des Kantons Solothurn noch auf Ebene der Grossregion Espace Mittelland sind aufgrund der vorliegenden Datengrundlage spezifische Armutsquoten für verschiedene Haushaltsformen ausweisbar. Für die Gesamtschweiz zeigt sich, dass Einelternfamilien mit Kindern unter 15 Jahren mit einer Armutsquote für das Jahr 2010 von 26.0% zu den am stärksten betroffenen Gruppen gehören. Das Armutsrisiko ist nicht automatisch höher, wenn in den Haushalten Kinder leben. Gesamtschweizerisch weisen im Jahr 2010 Zweielternfamilien mit Kindern unter 15 Jahren im Haushalt eine im Vergleich zu allen anderen Privathaushalten unterdurchschnittliche Armutsquote auf.

Interessant ist die Beobachtung, dass Alleinerziehende in der Sozialhilfe mehrheitlich schweizerischer Nationalität sind, wohingegen Sozialhilfe beziehende Paare mit Kind(ern) überwiegend eine ausländische Nationalität besitzen.

Allgemein sind die Familienverhältnisse, in denen Kinder und Jugendliche im Kanton Solothurn wie auch in der Gesamtschweiz aufwachsen, keineswegs unproblematisch. Mit 1'171 bestehenden und 272 neu angeordneten Massnahmen im Kanton Solothurn wird für das Jahr 2011 die höchste Zahl an Beistandschaften im Beobachtungsfenster 1999 bis 2011 registriert. Der Anstieg in der Zahl ausgesprochener Beistandschaften muss nicht alleine durch eine Zunahme problematischer Familien zustande gekommen sein, sondern ist möglicherweise auch das Ergebnis einer verstärkten Intervention.

Personen mit unzureichender schulischer und beruflicher Bildung weisen in Bezug auf Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebedürftigkeit hohe Risiken auf.

Schulische und berufliche Bildung erweisen sich als Schlüssel für die soziale und berufliche Integration und eröffnen unterschiedliche Verwirklichungschancen (z.B. ökonomische Chancen oder sozialer Schutz). Umgekehrt tragen diejenigen Gruppen mit unzureichender Bildung ein hohes Arbeitslosigkeitsrisiko. Auch die Wahrscheinlichkeit, Sozialhilfe zu beziehen, ist im Vergleich zur Gruppe mit höherer schulischer und beruflicher Bildung grösser.

32% der arbeitslosen Personen weisen die obligatorische Schule als höchsten Abschluss auf (Sekundarstufe I), 55% die Sekundarstufe II und 12% die Tertiärstufe. 2% haben die obligatorische Schule nicht abgeschlossen. Der Anteil der Personen mit Abschluss auf Sekundarstufe I ist unter den arbeitslosen Personen höher als in der gesamten Bevölkerung (ab 15 Jahren). Dieser beträgt 26%, wobei ein erheblicher Teil davon zu den älteren Erwerbstätigen gehört, die in höherem Masse in vergleichsweise sicheren Arbeitsverhältnissen stehen.

Eine Studie im Auftrag des SECO zur Entwicklung atypisch-prekärer Arbeitsverhältnisse zeigt für die Schweiz auf, dass Menschen mit geringerer Qualifikation ebenfalls häufiger in prekären Arbeitsverhältnissen stehen, d.h. sie haben meist temporär Arbeit oder eine befristete Anstellung oder sie sind ökonomisch «unsicher», z.B. aufgrund von unfreiwilliger Teilzeitarbeit, Arbeit auf Abruf oder umsatzabhängigem Lohn (vgl. Ecomplan 2010).

Bei geringerer oder gar fehlender beruflicher Qualifikation steigt das Risiko längerer Arbeitslosigkeit sowie finanzieller Notlagen. Deutlich wird dies an der Zusammensetzung der

Sozialhilfebezüger/innen. Auch unter den Sozialhilfebeziehenden ist ein überproportionaler Anteil gering qualifiziert bzw. ohne (Schul-) Ausbildung. Im Jahr 2011 verfügen 60% der Sozialhilfebeziehenden im Kanton Solothurn über keine berufliche Ausbildung, während noch 37% eine berufliche Ausbildung oder eine Maturität besitzen. Einen Abschluss an einer Universität oder eine höhere Fachausbildung besitzen 3% der unterstützten Personen. Diese Verteilung ist seit 2006 praktisch unverändert. Gesamtschweizerisch findet sich ein ähnliches Profil der Sozialhilfebeziehenden.

Die Zusammenhänge zwischen Haushaltseinkommen, Schulbildung und beruflicher Qualifikation wurden im vorliegenden Sozialbericht nicht genauer untersucht, aber es ist naheliegend, dass mit unzureichender Bildung auch das Armutsrisiko steigt. Ebenso dürfte aufgrund der geringeren Qualifikation die Wahrscheinlichkeit, der Gruppe der Working Poor anzugehören, grösser sein.

Abschliessend sind die mehrfachbelasteten Gruppen im Kanton Solothurn im Überblick dargestellt (siehe Tabelle 20.5).

Tabelle 20.5: Überblick über mehrfachbelastete Gruppen im Kanton Solothurn, Ergebnisse des Sozialberichts 2013

Mehrfachbelastete Gruppen	Belastungen, Risiken, Sozialbericht 2013	Entwicklungen seit dem Sozialbericht 2005
Ausländer/innen	<ul style="list-style-type: none"> • Armutsrisiko, Armutsgefährdung höher (Espace Mittelland, 2010) • Schlechtere Wohnbedingungen (Espace Mittelland, 2007) • Höhere Kriminalitätsbelastung (2011) 	<ul style="list-style-type: none"> • Sinkende Arbeitslosigkeit junger Ausländer/innen • Keine wesentliche Verbesserung der Wohnbedingungen (Espace Mittelland) • Sinkende Kriminalitätsbelastung ausländischer Jugendlicher • Arbeitslosigkeitsrisiko höher (2012)
Alleinerziehende	<ul style="list-style-type: none"> • Armutsrisiko, Armutsgefährdung höher (Espace Mittelland, 2010) • Erwerbstätige: Risiko Working Poor höher (Espace Mittelland, 2010) • Bezugsquote von Sozialhilfe höher 	<ul style="list-style-type: none"> • Unverändert überproportionale Sozialhilfequote, Anteil unter den Sozialhilfebeziehenden wächst
Kinder und Jugendliche	<ul style="list-style-type: none"> • Armutsrisiko, Armutsgefährdung höher, sofern Kinder und Jugendliche in Einelternfamilien aufwachsen (Espace Mittelland, 2010) • Hohe Zahl der Beistandschaften für Kinder und Jugendliche (2011) • Leicht höheres Arbeitslosigkeitsrisiko bei Jugendlichen im Vergleich zu anderen Altersgruppen (2012) 	<ul style="list-style-type: none"> • Zunahme der Beistandschaften bei Kindern und Jugendlichen • Sinkende Jugendarbeitslosigkeit
Gering qualifizierte Personen (keine oder geringe Schulbildung/Berufsqualifikation)	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeitslosigkeitsrisiko höher (2011) • Risiko prekärer Arbeitsverhältnisse höher (Schweiz, 2008) • Bezugsquote von Sozialhilfe höher (2011) 	<ul style="list-style-type: none"> • Hoher Anteil von gering Qualifizierten in der Sozialhilfe ist seit 2006 unverändert

20.1.6 Vergleich zur gesamtschweizerischen Situation

Sozialbericht 2005: «Der Kanton Solothurn liegt bezüglich sozialer Probleme im Mittelfeld»

Im Sozialbericht 2005 wird festgehalten, dass der Kanton Solothurn hinsichtlich Vorkommen, Konstanz und Veränderung eine im Vergleich zur Gesamtschweiz durchschnittliche Struktur sozialer Probleme aufweist.

Wie bereits im Sozialbericht 2005 ist auch für den Sozialbericht 2013 vorauszuschicken, dass für einen vertiefenden Vergleich nicht in allen untersuchten Bereichen genügend Daten zur Verfügung stehen. Weiterhin ist anzumerken, dass beim nachfolgenden Vergleich mit der Gesamtschweiz der Bereich der Sozialausgaben ausgeklammert ist.

Trotz positiver Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt weist der Kanton einen überdurchschnittlichen Anteil von Sozialhilfebeziehenden und ein höheres Armutsrisiko auf.

Im Sozialbericht 2005 wurde die im Vergleich zur Schweiz leicht geringere Arbeitslosenquote im Kanton Solothurn genannt. In den letzten Jahren hat sich die Arbeitsmarktintegration sowohl im Kanton Solothurn wie auch in der Gesamtschweiz nicht wesentlich verändert. Auch weiterhin liegt die Arbeitslosenquote im Kanton Solothurn meist unter der Quote der Gesamtschweiz: Die Arbeitslosenquote für alle Altersklassen liegt mit Ausnahme der Jahre 2009 und 2010 im Kanton Solothurn im Zeitraum zwischen 2004 und 2011 tiefer als der gesamtschweizerische Durchschnitt. Die Arbeitslosenquote liegt 2011 im Kanton Solothurn bei 2.4% und in der Gesamtschweiz bei 2.9%.

Trotz leicht geringerer Arbeitslosigkeit ist das Risiko derzeit höher, im Kanton Solothurn armutsbetroffen und auf Sozialhilfe angewiesen zu sein.

Die Sozialhilfequote beträgt im Kanton Solothurn 3.2% (2011). Im interkantonalen Vergleich ist dies die sechsthöchste kantonale Quote. Für die Gesamtschweiz beträgt die Sozialhilfequote 3.0% und liegt damit um 0.2 Prozentpunkte niedriger als im Kanton Solothurn. Im Jahr 2009 lag die kantonale Sozialhilfequote (2.8%) letztmals unter dem gesamtschweizerischen Vergleichswert (3.0%).

Besondere Problemkonstellationen, wie die zur Gruppe der Working Poor gehörenden Personen bzw. Haushalte, sind im Kanton Solothurn häufiger zu beobachten als in der Gesamtschweiz. Im Jahr 2010 sind im Espace Mittelland 4.5% der Erwerbstätigen von Armut betroffen. Im Vergleich zu anderen Regionen weist die Grossregion Espace Mittelland den zweithöchsten Anteil an von Armut betroffenen Erwerbstätigen aus. Die Armutsquote in dieser Grossregion liegt um einen Prozentpunkt höher als die entsprechende Armutsquote in der Gesamtschweiz, die bei 3.5% liegt.

Die berufliche und soziale Integration von Jugendlichen verläuft im Kanton günstiger als in der Gesamtschweiz.

Arbeits- und Ausbildungslosigkeit können die psychische und soziale Entwicklung von Jugendlichen belasten. Umgekehrt stellt eine gelungene berufliche Integration einen wichtigen Schritt für die Bewältigung von Entwicklungsaufgaben von Jugendlichen dar.

Die Jugendarbeitslosigkeit ist im Kanton Solothurn wie auch gesamtschweizerisch gesunken. Gegenüber 2004 und einer Jugendarbeitslosigkeit im Jahresdurchschnitt von 5.6% (VZ 2000) ist mit einem Durchschnittswert von 3.0% für das Jahr 2012 (VZ 2010) ein erheblicher Rückgang im Kanton Solothurn festzustellen. Gemäss Sozialbericht 2005 lag die Arbeitslosenquote der Jugendlichen im Kanton Solothurn 2004 um 0.5 Prozentpunkte über dem damaligen Durchschnitt der Jugendarbeitslosigkeit der Gesamtschweiz. 2012 liegt die kantonale Arbeitslosenquote bei den Jugendlichen nunmehr unter dem gesamtschweizerischen Durchschnitt der Jugendarbeitslosigkeit von 3.2%

Neben der Jugendarbeitslosigkeit gehört die Jugendkriminalität zu den klassischen Gradmessern zur Lage der Jugend. Bezugnehmend auf die Jugendkriminalität ist im Kanton Solothurn gegenüber 2003 ein Rückgang zu beobachten: Die Zahl von Urteilen gegen Jugendliche ist 2011 gegenüber 2003 um 28% gesunken. Gesamtschweizerisch ist zwischen diesen beiden Referenzjahren 2003 und 2011 eine Zunahme von 5% festzustellen.

Die im Kanton Solothurn angebotenen Versorgungsleistungen sind in einigen Bereichen umfangreicher als im Durchschnitt der Gesamtschweiz. Manche, wie die Ergänzungsleistungen für Familien, haben Pionier- und Modellcharakter.

Aufgrund unterschiedlicher gesetzlicher Regelungen oder unzureichender Datenlage können die im Kanton Solothurn erbrachten Versorgungsleistungen nur unvollständig mit denen der Gesamtschweiz verglichen werden. Dennoch gibt es Hinweise dafür, dass die im Kanton Solothurn angebotenen Versorgungsleistungen in verschiedenen Bereichen umfangreicher und im Vergleich mit der Mehrzahl der anderen Kantone vergleichsweise innovativ sind.

Mit Blick auf das Schwerpunktthema Familien und ihre ökonomische Situation und die daran anknüpfende Unterstützung von Familien gehört der Kanton Solothurn zu den 13 Kantonen, die Bedarfsleistungen für einkommensschwächere Familien anbieten. Schränkt sich der Blick auf Ergänzungsleistungen für Familien ein, so gehört Solothurn mit Genf, Tessin und Waadt zu den wenigen Kantonen mit einem solchen Leistungsangebot, das von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) als geeignetes sozialpolitisches Instrument zur Reduzierung von Familienernarmut empfohlen wird (vgl. SODK 2010).

Im Bereich Pflege gibt es Hinweise auf umfangreichere ambulante Pflegemassnahmen. So liegen die im Bereich der Spitex jahresdurchschnittlich eingesetzten Pflegestunden pro Klient/in 2010 mit 60 Stunden über dem Volumen in der Schweiz, das 53 Stunden Pflege pro Klient/in beträgt.

Im stationären Bereich ist hingegen von einem geringeren Versorgungsangebot auszugehen: Im Kanton Solothurn stehen 2010 auf 1'000 Einwohner/innen im Alter von 65 Jahren und älter 57 Pflegebetten zur Verfügung, gesamtschweizerisch sind es 67 Pflegebetten.

Bei verschiedenen finanziellen Leistungssystemen lassen sich Vergleiche zwischen dem Kanton Solothurn und der Schweiz anstellen. Die Verhältnisse sind nicht einheitlich, so beziehen 2010 im Kanton Solothurn 29.0% der bei der obligatorischen Krankenversicherung Versicherten eine individuelle Prämienverbilligung; gesamtschweizerisch sind es 29.8%. In der Sozialhilfe beträgt die Sozialhilfequote im Kanton Solothurn 3.2%, gesamtschweizerisch liegt die Sozialhilfequote bei 3.0% (2011).

Exemplarisch lässt sich auch das Beispiel der Ausbildungsförderung junger Menschen anführen. Da gibt es konträre Entwicklungen zwischen der Gesamtschweiz und dem Kanton Solothurn: Während die Zahl der im Kanton Solothurn bewilligten Ausbildungsbeiträge in Form von Stipendien und Darlehen an die Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten zwischen 2003 und 2011 um 5% von 1'160 auf 1'216 ansteigt, ist gesamtschweizerisch im gleichen Zeitraum ein deutlicher Rückgang in der Zahl der Stipendiaten um 15% von 56'482 auf 48'121 zu verzeichnen.

Für viele Leistungen in anderen Bereichen, wie etwa der familienergänzenden Betreuung oder der Integration von Migranten und Migrantinnen (z.B. durch Sprachintegrationskurse) fehlt eine datenbasierte Vergleichsgrundlage. Dies gilt auch für Leistungen im Bereich der Arbeitsmarktintegration (z.B. arbeitsmarktliche Massnahmen durch RAV bzw. der ALV). Hier ist allerdings zu konstatieren, dass entsprechende Indikatoren auf eine im Vergleich zur Gesamtschweiz schnellere Integration in den Arbeitsmarkt hindeuten. Dazu gehören die kurze Reintegrationsdauer, die geringere Langzeitarbeitslosigkeit oder die vergleichsweise geringere Anzahl von Aussteuerungen.

Für einen besseren Überblick ist der Vergleich des Kantons Solothurn mit der Gesamtschweiz kurz tabellarisch zusammengefasst (siehe Tabelle 20.6).

Tabelle 20.6: Überblick über Unterschiede zwischen dem Kanton Solothurn und der Gesamtschweiz hinsichtlich zentraler Untersuchungsaspekte

Untersuchungsaspekt	Für den Kanton Solothurn gilt im Vergleich zur Gesamtschweiz...
Arbeitslosigkeit	geringere Arbeitslosenquoten (Jugend, Gesamt, 2012) kurze Reintegrationsdauer (2011) geringere Langzeitarbeitslosigkeit (2011) geringere Anzahl von Aussteuerungen (2011)
Armut	höheres Armutsrisiko und höhere Armutsgefährdung (Espace Mittelland, 2010)
Sozialhilfe	höhere Sozialhilfequote (2011)
Kriminalität	geringere Verurteilungsquote (jugendliche Straftäter, 2011)
Angebote	Pflege: mehr Pflegestunden pro Klient/in (Spitex, 2010) Pflege: geringere Anzahl an Pflegebetten pro 1'000 Einwohner/innen im Alter von 65 Jahren und älter Stipendien: Anstieg der Bewilligungen zwischen 2003 und 2011 um 5% (Schweiz: Minus von 15%) Ergänzungsleistungen für Familien seit 2010 (neben den Kantonen Genf, Tessin und Waadt)

20.2 Diskussion und künftige Herausforderungen

Die Beschreibung der sozialen Lage und der sozialen Leistungen im Kanton Solothurn ist ohne Bezüge zur Form der modernen Gesellschaft nicht vollständig. Denn die gesellschaftlichen Entwicklungen machen an keinen Kantonsgrenzen Halt und sind gleichermassen wirkmächtig für die Entwicklung von sozialen Problemen, von darauf gerichteten Leistungen und ihrer Kosten wie auch für Verläufe von Biographien im Einzelfall.

Doch welche zukünftigen Herausforderungen für die Sozialpolitik im Kanton Solothurn stellen sich? Diese Frage wird abschliessend diskutiert und mit acht Punkten, die je kurz beschrieben werden, beantwortet. In der Diskussion der einzelnen Punkte werden zum einen jene Entwicklungslinien aufgenommen, die im Sozialbericht 2005 als prägend für die weitere gesell-

schaftliche Entwicklung thematisiert worden sind. Zum anderen bietet sich ein Rückgriff auf die Erkenntnisse an, die im Exkurs zu Eigenverantwortung und sozialer Sicherheit der Analyse von konkreten Fallgeschichten entstammen (siehe Kapitel Exkurs: Eigenverantwortung und soziale Sicherheit).

Veränderte Integrationskraft des Arbeitsmarktes auffangen

Viele der im vorliegenden Sozialbericht beschriebenen Entwicklungen stehen in Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Situation im Kanton Solothurn. Dieser Zusammenhang wird nicht nur in den kantonalen Arbeitslosenzahlen deutlich, er zeigt sich letztlich auch in der Grösse jener Gruppen, die ihre Existenz nicht über ein Erwerbseinkommen absichern können.

Es ist grundsätzlich zu konstatieren, dass sich die Integrationskraft des Arbeitsmarktes verändert und in Teilen auch gesunken ist. Dies heisst, dass Teile der Bevölkerung dauerhaft aus dem Arbeitsprozess ausgeschlossen sind und ihre Reintegration auch mittelfristig nicht mehr möglich bzw. gefährdet ist. Die veränderte Integrationskraft des Arbeitsmarktes ist nicht mit einem Rückgang seines Volumens, d.h. der Zahl an Beschäftigten, gleichzusetzen. Denn es zeigt sich, dass die Bruttoerwerbsquote der Bevölkerung im Kanton Solothurn 2010 leicht höher ist als noch im Jahr 2000. Es sind vielmehr Veränderungen des Arbeitsmarkts, die insbesondere schlecht oder gar nicht qualifizierten Arbeitskräften den Zugang erschweren. Zunehmend ist auch mit einer Zahl von Personen zu rechnen, welche den Leistungsanforderungen der Arbeitswelt nicht mehr gewachsen sind und denen ein Ausschluss droht. Das Beispiel des Rückgangs der Jugendarbeitslosigkeit, von 5.6% (2004) auf 3.0% (2012), belegt zwar, dass mit gezielten Massnahmen, der Unterstützung wie auch durch Anreizstrukturen, der Übergang in den primären Arbeitsmarkt verbessert werden kann und sich entsprechende Investitionen auch lohnen können. Es bedarf dennoch auch eines angemessenen Umgangs mit der Problematik, dass für bestimmte Personengruppen der primäre Arbeitsmarkt verwehrt bleibt. Es sind entsprechende Angebote und Projekte, wie z.B. Soziallohnprojekte oder Sozialfirmen, auszubauen, welche eine Alternative zum primären Arbeitsmarkt und eine sinnvolle Entwicklungsperspektive für die Betroffenen bieten können.

Eine weitere Problematik des Arbeitsmarktes zeigt sich beim Phänomen der Working Poor. Trotz Erwerbstätigkeit gelingt dieser Gruppe eine selbstständige Existenzsicherung nicht und

dies bedeutet ein Auskommen in materiell prekären Verhältnissen. Der Anteil der von Armut betroffenen Erwerbstätigen bleibt im gesamtschweizerischen Vergleich im Espace Mittelland überdurchschnittlich hoch und die Problematik somit weiterhin, wie im Sozialbericht 2005 benannt, eine wichtige sozialpolitische Herausforderung.

Entwicklung der Sozialkosten dämpfen

Die Feststellung im Sozialbericht 2005, dass das Volumen der finanziellen Transferzahlungen an verschiedene Bevölkerungsgruppen stark zunehmend ist, muss für die letzten Jahre revidiert bzw. differenziert eingeschätzt werden. Zuwächse bei der Anzahl Bezüger/innen finden zwar weiterhin in einzelnen, aber keineswegs durchgängig in allen Sicherungssystemen statt. Gleichwohl zeigt die Entwicklung der Kosten der sozialen Sicherung im Kanton Solothurn unvermindert nach oben. Der Nettoaufwand nimmt dabei vor allem bei kommunal finanzierten Leistungen (wie z.B. bei der Sozialhilfe) bzw. kommunal mitfinanzierten Leistungen (Ergänzungsleistungen) und damit auf Ebene der Gemeinden erheblich zu.

Auch wenn im Kanton Solothurn im Vergleich zur gesamten Schweiz noch ein unterdurchschnittlicher Aufwand für die soziale Sicherung zu finanzieren ist, werden die Kosten der sozialen Sicherung, für den Kanton wie auch für dessen Gemeinden, zu einer zunehmend drängenden Herausforderung.

Dabei ist klar, dass es keine einfachen und unmittelbaren Lösungen zur Eindämmung der Kostensteigerung gibt. Denn in der Zunahme der finanziellen Aufwendungen spiegeln sich gesellschaftliche Entwicklungen, die nicht einfach veränderbar oder gar umkehrbar scheinen. Eine dieser Entwicklungslinien ist, dass offensichtlich eine immer grössere Anzahl Personen in prekären materiellen Verhältnissen lebt, die bei Eintreten einer sozialen Notlage die vorgesehenen Sicherungssysteme beansprucht. Doch auch jenseits des Vorliegens einer sozialen Notlage bewirkt allein die demografische Entwicklung, dass die Zahl der Bezüger/innen von Transferleistungen, namentlich von Altersrenten und Ergänzungsleistungen zur Altersrente, weiter anwachsen dürfte. Des Weiteren wird sich der Sozialstaat in gesellschaftlichen Arbeitsbereichen wie Pflege oder Kinderbetreuung auf einen Rückgang der unbezahlten Arbeit einstellen und damit auch stärker zu deren Finanzierung beitragen müssen. Dies gilt, obwohl der Kanton Solothurn noch auf tragfähige informelle Netze zählen kann, wie das Beispiel des Rückgriffs auf Grosseltern bei der Kinderbe-

treuung von Familien zeigt, der im Espace Mittelland (43%) im Vergleich zur Schweiz (39%) leicht überdurchschnittlich ist.

Die Wachstumsdynamik des Sozialstaats und seiner Kosten ist entsprechend unmittelbar mit der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung verknüpft. Die Zunahme des Aufwands für die Soziale Wohlfahrt erfordert daher unweigerlich Überlegungen und Massnahmen zu deren Bewältigung. Nicht lösbar sind diese Probleme allerdings mit kurzfristigen Eingriffen wie der Kürzung von Leistungen. Sie erzeugen oftmals nur Verlagerungen zwischen Leistungssystemen und damit Kostenträgern. Damit werden nur die Belastungsgrenzen verschoben, mit zum Teil einschneidenden Konsequenzen für die Betroffenen.

Langzeit-Pflegebedarf bewältigen

Eine der Entwicklungslinien der modernen Gesellschaft ist die Veränderung der Demografie und die damit verbundene Zunahme der älteren Bevölkerung ab 65 Jahren. Im Sozialbericht 2005 ist auf diesen Aspekt und den entstehenden Finanzierungsdruck auf die Altersrenten und weitere Sicherungssysteme bereits hingewiesen worden. Die Daten aus dem vorliegenden Sozialbericht bestätigen die fortschreitende Veränderung der Bevölkerungszusammensetzung. Sie dokumentieren aber auch deren Folgen, wie insbesondere die Zunahme staatlicher Pflegeleistungen und der entsprechenden Kosten.

Neben dem demografischen Faktor spielt eine weitere Entwicklung hinein, welche im Sozialbericht 2005 – im Rahmen des Schwerpunktthemas Gleichstellung von Mann und Frau – deutlich benannt wurde. Es ist die Erosion der unentgeltlichen gesellschaftlichen Arbeit, welche vor allem von Frauen erbracht und durch traditionelle Rollenmuster gestützt wird. Eine traditionelle Rollenenteilung ist durchaus eine noch dominierende Realität, wie etwa die Organisation der Hausarbeit in Paarhaushalten mit Kindern beispielhaft zeigt: Im Espace Mittelland leisten 64% der Frauen und 13% der Männer in solchen Haushalten wöchentlich mehr als 10 Stunden Hausarbeit. Die Ressource der unentgeltlichen Arbeit wird sich mit der Zunahme der Erwerbsbeteiligung (Bruttoerwerbsquote) der Frauen, wie sie auch im Kanton Solothurn von 2000 (46.7%) bis 2010 (50.2%) feststellbar ist, zunehmend reduzieren.

Pflege ist ein Beispiel für unentgeltlich geleistete Hilfe, die sich auch als Ergebnis ihrer zunehmenden Ökonomisierung verringert. Denn je stärker bislang von Frauen unentgeltlich erbrachte Leistungen zu bezahlter Arbeit werden, desto

eher bedarf es auch eines entsprechenden Einkommens bzw. Erwerbseinkommens für deren Finanzierung bzw. einer sozialstaatlichen Mitfinanzierung. Es sind also zwei Entwicklungen, welche die Bewältigung des zukünftigen Pflegebedarfs zu einer wichtigen Herausforderung machen: Die Zunahme der Pflegebedürftigkeit aufgrund des Zuwachses der älteren Bevölkerung und zugleich die abnehmende Möglichkeit, diese informell und ohne Bezahlung abdecken zu können. Bislang sind die Pflegekosten im Kanton Solothurn im Vergleich zur gesamten Schweiz nicht überdurchschnittlich hoch und die Zunahme der Pflegeleistungen steigt im ambulanten Bereich stärker als im stationären Bereich. Die zukünftigen Herausforderungen stellen sich entsprechend bei der Finanzierung der Pflege, bei der Bereitstellung der notwendigen Versorgungsstrukturen, wie auch in der Aufgabe, informelle und unentgeltliche Pflege zukünftig stützen zu können. Damit sind Stossrichtungen markiert, welche mit der Alterspolitik und Heimplanung 2012 und der (laufenden) Pflegeplanung 2020 aufgenommen sind, namentlich in Bezug auf die Ziele der Sicherung des Wohnens und der Pflege zuhause wie auch zur Unterstützung pflegender Angehöriger.

Integration von Personen mit ausländischer Nationalität intensivieren

Im Sozialbericht 2005 ist der wachsende Anteil der Bevölkerung mit ausländischer Staatsangehörigkeit als eine zentrale Herausforderung aufgeführt. Die Entwicklung der Bevölkerungszusammensetzung zeigt, dass dieser Anteil weiter, auf 20.2% (Dez. 2011), angewachsen ist. Trotz der erzielten Erfolge bei der Integration dieser Bevölkerungsgruppe, zählen Personen mit ausländischer Nationalität immer noch zu den mehrfachbelasteten und sozial stärker gefährdeten Gruppen. Dies zeigt sich etwa bei der Arbeitslosigkeit, in Bezug auf die Wohnbedingungen oder bei der stärkeren Inanspruchnahme von Leistungen sozialer Sicherungssysteme, namentlich der Sozialhilfe. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Belastungsunterschiede nur im Vergleich zwischen Schweizer/innen und Ausländer/innen sichtbar werden. Die Variation innerhalb der Gruppe der «Ausländer/innen» dürfte allerdings gross sein und entsprechend auch die jeweiligen Belastungsunterschiede. Gegenüber 2005 sind die Bemühungen zur Integration verstärkt worden, wie die Zahl der Deutschkurse oder die Einführung der Integrationsvereinbarungen beispielhaft vor Augen führen. Auch aufgrund geänderter Rahmenbedingungen im Ausländergesetz ist die Integrationsförderung damit auch verbindlicher und mit Erfordernissen seitens neuzugezogener Personen verknüpft.

Die Migrationsbewegungen werden auch in Zukunft kaum abnehmen. Die Umsetzung der im Sozialgesetz formulierten Zielvorgabe der Integration, nämlich ein respektvolles Zusammenleben sowie eine gleichberechtigte Teilhabe und Mitverantwortung am sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Gesellschaftsleben zu ermöglichen (§ 120, BGS 831.1), bleibt daher weiterhin eine erforderliche und zu intensivierende Aufgabe der Sozialpolitik. Dies gilt umso mehr, als im Kanton Solothurn keine Belege für eine andere Art der Zuwanderung (z.B. von hochqualifizierten Personen) vorliegen.

Armut und gestiegene Armutsgefährdung bekämpfen

Im Vergleich zu 2002 hat sich die Armutssituation im Kanton Solothurn verschlechtert. Davon zeugt der Anteil von 19% der Bevölkerung im Espace Mittelland, der 2010 als armutsgefährdet gilt (Basis: SILC). Im Jahr 2002 lag dieser Anteil im Kanton Solothurn bei 12% (Basis: SGB). Wenngleich die beiden Zahlenwerte nicht direkt vergleichbar sind und für den Kanton Solothurn eine (geschätzte) Armutsgefährdung von 17% anzunehmen ist (Basis: SILC), so ist doch von einer Verschlechterung mit Blick auf einkommensschwache Haushalte auszugehen, was sich auch bei Anwendung des engeren Begriffs der Armut bestätigt.

Die Zahlen aus der Armutsstatistik belegen, dass die Armutsbekämpfung eine Herausforderung bleibt bzw. angesichts der aktuellen Entwicklung zu verstärken ist. Dieser Auftrag ergibt sich aus dem Zweckartikel des Sozialgesetzes, der sich auf die Sozialziele gemäss Verfassung des Kantons Solothurn stützt, nämlich Armut oder soziale Notlagen zu verhindern, beheben oder zu mindern und Menschen in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen zu unterstützen (§ 1, BGS 831.1).

Die Notwendigkeit und Bedeutung der Armutsbekämpfung unterstreichen auch die Analysen der Fallgeschichten (siehe Kapitel Exkurs: Eigenverantwortung und soziale Sicherheit). Denn materielle Sicherheit erweist sich in diesen Biographien als Voraussetzung und Grundlage für die Verfolgung eines individuellen Lebensentwurfs. Die primäre Aufgabe des Sozialstaates im Hinblick auf die Stärkung der Eigenverantwortung ist daher die Sicherung der materiellen Grundlage ihrer Bevölkerung.

Familien stärken

Die Entwicklung einer Biographie nimmt ihren Anfang in Familien, wie die im Exkurs zu Eigenverantwortung und sozialer Sicherheit ana-

lysierten Fallgeschichten verdeutlichen. Sie sind der Ort, an dem sich die Fähigkeiten zur Erreichung eines guten Lebens entwickeln oder wo deren Entwicklung beeinträchtigt sein kann. Das Sozialziel gemäss Verfassung des Kantons Solothurns (Art. 22, BGS 111.1) besagt, dass die Familie in der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützt und gefördert wird. Dies bedeutet somit, den zentralen Ort des Heranwachsens von Kindern und Jugendlichen zu fördern und zu unterstützen. Die damit verbundenen Aufgaben ergeben sich auch aus den Ergebnissen des Schwerpunktthemas dieses Sozialberichts. Die Herausforderungen sind vielfältig und tangieren mehrere Handlungsfelder der Familienpolitik:

a) Förderung der wirtschaftlichen Stabilität von Familien: Familien sind aufgrund von direkten und indirekten Kinderkosten in besonderem Masse auf finanzielle Entlastung bzw. Transfers angewiesen. Dies gilt insbesondere für die Gruppe der Einelternfamilien bzw. der Alleinerziehenden und der kinderreichen Familien. Da die materielle Situation von Familien den Rahmen für die Entwicklungsbedingungen von Kindern und Jugendlichen setzt, bleibt die Förderung der materiellen Sicherheit, wie es im Leitbild Familie und Generationen von 2009 (vgl. Kanton Solothurn 2009) formuliert ist, ein entsprechend bedeutsames Ziel. Zu den hierauf abzielenden Massnahmen zählen auch die Ergänzungsleistungen für Familien, welche der Kanton Solothurn seit 2010 mit einer bisher positiven Bilanz umsetzt und die insbesondere für Familien mit einem jüngeren Kind bei einem nicht existenzsichernden Einkommen eine spürbare Verbesserung der finanziellen Situation bringen.

b) Gleichstellung und Vereinbarkeit von Familie und Beruf: Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie bleibt eine Herausforderung. Deren Förderung, insbesondere durch den Aufbau einer Infrastruktur der familienexternen Kinderbetreuung, muss ein vorrangiges Ziel bleiben, um in Familien die Vereinbarkeit der verschiedenen Rollenanforderungen zu erleichtern und damit die im Leitbild Familie und Generationen formulierte Vorgabe, «Familie und Beruf sind miteinander vereinbar», erfüllen zu können (vgl. Kanton Solothurn 2009).

c) Erziehungsverantwortung und Elternbildung. Die Stärkung der Eltern in ihrer Aufgabe der Erziehung, Begleitung und Förderung von Kindern ist eine weitere Herausforderung. Die Aktivitäten zur Bildung von Eltern und Bemühungen, die Ausübung der Elternrolle zu stützen, verbessern die Chancen für entwicklungs-

fördernde Bedingungen für Kinder und Jugendliche in Familien. Entsprechend sind die Anstrengungen zu verstärken, um den im Leitbild Familie und Generationen formulierten Leitsatz, «Eltern nehmen ihre Erziehungsverantwortung wahr; sie erhalten Unterstützung, um ihrer Erziehungsverantwortung gerecht zu werden» (Leitsatz 5; Kanton Solothurn 2009), einzulösen.

Prävention verstärken (vom Versorger zum Vorsorgestaat)

Die im Exkurs zur Verbindung von Eigenverantwortung und sozialer Sicherheit beschriebenen Fallgeschichten belegen, dass die Bedingungen des Aufwachsens starken Einfluss auf die spätere Form der Lebensführung haben (siehe Kapitel Exkurs: Eigenverantwortung und soziale Sicherheit). Familien spielen hier eine zentrale Rolle. Sie sind die zentrale Sozialisationsinstanz zur Weitervermittlung von Verhaltensweisen und Werten und legen Bedingungen für Entwicklungsverläufe von Kindern und Jugendlichen und die Entwicklung von Kindern zu mündigen Bürgern und Bürgerinnen fest. Problembelastungen in Familien können die Wahrnehmung der Aufgabe, zur gesunden Entwicklung des Kindes beizutragen, beeinträchtigen. Unter dem Gesichtspunkt der Prävention ist damit ein weiteres Handlungsfeld der Familienpolitik von entscheidender Bedeutung, nämlich die Förderung der Kinder bzw. der Kinderschutz.

Die Frühförderung ist hier ein entscheidendes Stichwort. Sie kann ein wichtiges Korrektiv sein, um Kinder in problembelasteten Lebensbedingungen zu stützen, ihre Entwicklung zu fördern und damit die Chancengleichheit des Aufwachsens und bei der schulischen Laufbahn zu verbessern. Diese Bemühungen, die in den letzten Jahren – etwa mit dem Präventionsprogramm «schritt:weise» – verstärkt worden sind, gilt es weiterzuführen bzw. auszubauen. Die frühkindliche Bildung ist im Hinblick auf die Verbesserung von Bildungschancen und damit für die Förderung von Bildungsgerechtigkeit, wie es als Legislaturziel 2009 bis 2013 (vgl. Regierungsrat des Kantons Solothurn 2009) formuliert ist, wichtig. Es bedarf aber auch weiterreichender Massnahmen, insbesondere in Fällen, wenn das Wohl des Kindes und dessen positive Entwicklung gefährdet sind.

Die Stärkung der Prävention und damit die Idee der Vorsorge beziehen sich nach dieser Argumentation auf die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen und die Bedingungen ihres Aufwachsens. In diesem Sinn erweitert sich der Anspruch der Gestaltung von Rahmenbedingungen auf weitere Orte der Sozialisation, auf Orte

der beruflichen und schulischen Bildung wie auch den Freizeitbereich bzw. die Bereiche der offenen Jugendarbeit bzw. der Jugendarbeit in Vereinen (siehe auch Kapitel Exkurs: Eigenverantwortung und soziale Sicherheit).

Die Betonung der Prävention als Herausforderung soll zum Ausdruck bringen, dass problematische Entwicklungen bzw. Beeinträchtigungen der Lebensführung nur aufwändig und kostenintensiv, etwa im Hinblick auf eine eigenverantwortliche Lebensführung, bearbeitet werden können. Das frühzeitige Erkennen von problematischen Entwicklungen sowie die Vermeidung ihrer Entstehung durch die Gestaltung entsprechender Bedingungen sind daher eine sinnvolle Investition. Es ist aber über die Familienpolitik hinaus und für andere Handlungsfelder der Sozialpolitik ein sich letztlich auch finanziell lohnendes Prinzip, den Gedanken der Prävention zu stärken und damit in Richtung Vorsorgestaat zu denken.

Auf personenbezogene Hilfestellungen fokussieren

Materielle Hilfen allein sind als Massnahmen zur Stärkung der Eigenverantwortung von Individuen nicht hinreichend. Denn Lebensbedingungen sind nicht immer dergestalt, dass ein gutes Leben auch realisierbar und erreichbar ist. Um den Zweckartikel des Sozialgesetzes umzusetzen, bedarf es auch der Befähigung zu einem eigenverantwortlichen Leben.

Die Auseinandersetzung mit den Fallgeschichten (siehe Kapitel Exkurs: Eigenverantwortung und soziale Sicherheit) zeigen diesbezüglich zwei Aspekte. Zum einen kann unterstützende Hilfe notwendig und vielleicht gar dauerhaft unabdingbar für die Realisierung eines eigenverantwortlichen und auch in diesem Sinn guten Lebens sein. So schafft z.B. ein Angebot des begleiteten Wohnens erst die Voraussetzung für eine Person mit Behinderungen, eine selbstständige Wohnform umsetzen zu können. Zum anderen stösst die Eigenverantwortlichkeit von Individuen da an Grenzen, wo sich problematische Muster der Lebensführung, z.B. bei Suchtkrankheit, verfestigt haben. Die Veränderung von Mustern bzw. Verhaltensweisen lässt sich in vielen Fällen nur mit entsprechender Unterstützung, mit professioneller Hilfe, lösen. Die Gewährleistung dieser Art von personenbezogenen Hilfestellungen ist daher auch zukünftig wichtig. Der Weg, personenbezogene Leistungen zu stärken und zu professionalisieren bzw. deren Professionalität und Qualität abzusichern, den der Kanton Solothurn in den letzten Jahren verstärkt verfolgt hat, ist daher auch in Zukunft weiterzuführen.

20.3 Literatur

BGS 111.1. Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986: Kanton Solothurn.

BGS 831.1. Sozialgesetz (SG) vom 31. Januar 2007: Kanton Solothurn.

Ecoplan (2010). Die Entwicklung atypisch-prekärer Arbeitsverhältnisse in der Schweiz. Nachfolgestudie zu den «Prekären Arbeitsverhältnissen in der Schweiz» vom September 2003. URL: http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00004/04391/index.html?download=NHZLpZeg7t,lnp6l0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Y-uq2Z6gpJCFeoJ2fmym162epYbg2c_JjKbNoKS-n6A--&lang=de [Zugriffsdatum: 16. Mai 2012].

Ecoplan (2011). Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Kanton und den Gemeinden (NFA SO). Teilprojekt 3: Soziales. URL: http://www.so.ch/fileadmin/internet/vwd/vdgem/pdf/finanzausgleich/nfa_so/NFASO_TP3_SB_def.pdf [Zugriffsdatum: 26. April 2013].

Eidgenössische Finanzverwaltung (2012). Finanzstatistik der Schweiz 2010. URL: <http://www.efd.admin.ch/d/dok/medien/medienmitteilungen/2005/06/stbel-tabellen.pdf> [Zugriffsdatum: 4. April 2013].

Kanton Solothurn (2009). Leitbild Familie und Generationen, Dezember 2009. URL: http://www.so.ch/fileadmin/internet/ddi/igsaa/familie/leitbild/lb_2009_12_15_familie.pdf [Zugriffsdatum: 9. Januar 2013].

Regierungsrat des Kantons Solothurn (2009). Legislaturplan 2009–2013. Regierungsrat SGB 148/2009. URL: http://www.so.ch/fileadmin/internet/regierungsrat/pdf/Legislaturplan_inkl_PB_Deckblatt.pdf [Zugriffsdatum: 21. Januar 2013].

SODK (2010). Empfehlungen zur Ausgestaltung kantonaler Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL). URL: <http://sodk.ch/fachbereiche/familien-und-gesellschaft/familien-ergaenzungsleistungen/> [Zugriffsdatum: 26. Juni 2012].

Wirtschaftsförderung Kanton Solothurn (2011). Wirtschaftslage Kanton Solothurn. Einblicke und Ausblicke. URL: <http://www.so.ch/fileadmin/internet/sk/sksek/pdf/medienmitteilungen/2011/juni/BerichtWiLageSOJuni11.pdf> [Zugriffsdatum: 13. März 2013].