



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 26. März 2019 / aje

0100.41

Postulat der SP-Fraktion, Bericht zur sozialen Lage der Bevölkerung des Kantons Appenzell Ausserrhoden; Bericht des Regierungsrates

Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 26. März 2019

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

Kantonsrätin Judith Egger, Speicher, Kantonsrat Hannes Friedli, Heiden, Kantonsrätin Annegret Wigger, Heiden, Kantonsrat Max Eugster, Herisau, und Mitunterzeichnende reichten namens der SP-Fraktion am 5. März 2018 ein Postulat mit folgendem Auftrag an den Regierungsrat ein:

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

2. den Bericht erstmals im Amtsjahr 2020 / 2021 dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme vorzulegen.»

Durch ein erheblich erklärtes Postulat wird der Regierungsrat beauftragt, eine bestimmte Frage zu prüfen sowie innert Jahresfrist darüber Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen (Art. 70 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Kantonsrates; bGS 141.2).

Der Kantonsrat erklärte das Postulat der SP-Fraktion an seiner Sitzung vom 11. Juni 2018 mit 60:3 Stimmen bei 1 Enthaltung (Total: 64) für erheblich. In der vorangegangenen Diskussion begrüsst grundsätzlich alle



Fraktionen, dass die Einführung einer Sozialberichterstattung geprüft wird. Es wurde festgehalten, dass die Erheblicherklärung nicht bereits die Einführung einer Sozialberichterstattung besiegelt, sondern im Rahmen der Prüfung darzulegen sei, wie ein Sozialbericht für Appenzell Ausserrhoden aussehen könnte, welche Bereiche erfasst werden sollen, wie die notwendigen Daten dafür beschafft und bewirtschaftet werden können und ob die rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen für die Datenbeschaffung gegeben sind bzw. wie sie geschaffen werden können.

B. Erwägungen

1. Kantonale Sozialberichte im Allgemeinen

In den vergangenen Jahren haben immer mehr Kantone Sozialberichte publiziert. In den Berichten geht es in erster Linie darum, die soziale Lage der Bevölkerung aufzuzeigen. Inhaltlich sind die Berichte unterschiedlich ausgestaltet. Einige Kantone beschränken sich auf den Zusammenzug von bestehenden Daten und bilden ihre Sozialleistungen ab. Andere fokussieren auf die Armutsbekämpfung, die mit konkreten Massnahmen versehen ist. Um die Kantone in der Ausgestaltung ihrer Sozialberichte zu unterstützen, hat die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) am 21. September 2012 Empfehlungen erlassen (nachfolgend SODK-Empfehlungen; Beilage 2).

In den SODK-Empfehlungen ist als Sozialbericht eine Berichterstattung im weiteren Sinn definiert, die statistisches Datenmaterial mit Analysen ergänzt und weitere Politik- und Handlungsfelder miteinbezieht. Ziel ist eine möglichst umfassende Sicht auf das System der sozialen Sicherheit des Kantons. Zentral sind dabei die Bereiche Steuern, Familie, Bildung, Gesundheit, Arbeit und Wirtschaft. Die SODK empfiehlt eine periodische Berichterstattung, die mit «Sozialberichterstattung des Kantons x» bezeichnet wird. Eine minimale Vergleichbarkeit zwischen den Kantonen sollte gemäss SODK angestrebt werden.

2. Skizzierung einer Sozialberichterstattung in Appenzell Ausserrhoden

In einem ersten Schritte wurden die bestehenden Sozialberichte anderer Kantone vergleichend beigezogen. Dabei zeigte sich, dass der Sozialbericht des Kantons Zug sowohl in seiner inhaltlichen Aufbereitung als auch im Umfang und der Darstellung für Appenzell Ausserrhoden als gutes Beispiel herangezogen werden kann. Die «Berichterstattung zur sozialen Lage der Bevölkerung im Kanton Zug» wurde von Lustat Statistik Luzern (nachfolgend Lustat) herausgegeben. Lustat wurde deshalb vom Departement Gesundheit und Soziales beauftragt, in einem Kurzkonzept aufzuzeigen, wie eine Sozialberichterstattung für Appenzell Ausserrhoden aufgebaut werden könnte, welche Daten dafür notwendig wären und ob diese verfügbar sind.

Im Konzept von Lustat vom 7. Februar 2019 (nachfolgend Lustat-Konzept; Beilage 3) wird für Appenzell Ausserrhoden eine Sozialberichterstattung skizziert, die sich klar auf einen statistischen Zusammenzug vorhandener Daten konzentriert. Es soll in einfach verständlicher und übersichtlicher Form die soziale Lage der Bevölkerung dargestellt werden. Die Vergleichbarkeit mit anderen Kantonen und Regionen wird gewährleistet.



Die Sozialberichterstattung für Appenzell Ausserrhoden könnte wie folgt aufgebaut werden: Vorangestellt wird eine Einleitung und Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse des Berichts. Ein erstes Kapitel A befasst sich mit dem gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandel. In einem zweiten Kapitel B wird die finanzielle Situation der Haushalte erfasst und einem dritten Kapitel C das System der sozialen Sicherheit in Appenzell Ausserrhoden erläutert. Die politische Bewertung erfolgt klar abgegrenzt als separates Resümee. Im Lustat-Konzept ist dieses Inhaltsverzeichnis näher beschrieben. Es sind zur Veranschaulichung Beispielseiten abgebildet (Beilage 3, S. 9 ff.). Empfehlenswert ist zudem, dass bei einer periodischen Berichterstattung die Kapitel A, B und C in ihrer Grundstruktur übernommen und mit den neusten verfügbaren Daten aktualisiert werden. Ergänzend könnte in einem weiteren Kapitel D ein Fokusthema ausgewählt werden, in welchem eine vertiefte Analyse erfolgt.

3. Datenlage

Für das vorgeschlagene Konzept ist der grösste Teil der Daten beim Bundesamt für Statistik (BfS) und beim Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) vorhanden und verfügbar.

Keine Daten der öffentlichen Statistik gibt es zu den Löhnen in Appenzell Ausserrhoden. Es sind nur Aussagen auf Ebene Grossregion Ostschweiz möglich. Wollte man spezifische Aussagen zu den Löhnen in Appenzell Ausserrhoden erhalten, so müsste die kantonale Stichprobe erhöht werden. Da die Kosten für die Aufstockung gemäss Angaben des BfS mindestens Fr. 50'000 bis Fr. 80'000 betragen, hat der Kanton bis anhin darauf verzichtet.

Für die Beschreibung der finanziellen Situation der Haushalte sind die Steuerdaten unentbehrlich. Anonymisierte Individualdaten müssten für folgende Kategorien ausgewertet werden: Alter, Haushaltsform, unterstützungspflichtige Kinder, steuerbares Einkommen, steuerbares Vermögen und allenfalls Art der Einkommensquelle (Erwerbseinkommen, Einkommen aus Sozialversicherungen oder aus bedarfsabhängigen Sozialleistungen, Vermögenserträge). Abklärungen beim Datenschutzbeauftragten des Kantons haben ergeben, dass die Herausgabe der anonymisierten Daten bereits heute und ohne weitere gesetzliche Grundlage gestützt auf Art. 14 des Gesetz über den Datenschutz (bGS 146.1) möglich ist. Demnach können Daten für einen nicht personenbezogenen Zweck – namentlich für Statistik, Planung und Forschung – bearbeitet werden, wenn die Daten anonymisiert sind und die Ergebnisse so bekanntgegeben werden, dass Rückschlüsse auf einzelne Personen nicht möglich sind. Die innerkantonale Prüfung hat weiter ergeben, dass die Zurverfügungstellung von anonymisierten Steuerdaten und Datenauswertungen zur Sozialberichterstattung auch gestützt auf Art. 153 des Steuergesetzes (bGS 621.11) möglich und kein weiterer gesetzgeberischer Handlungsbedarf gegeben ist.

Bei den Steuerdaten ist für den Aspekt der Vergleichbarkeit mit anderen Kantonen zu beachten, dass die kantonalen Steuerregelungen unterschiedlich sind – etwa bei der Höhe der Abzüge. Damit differieren die Messgrössen Gesamteinkommen, Nettoeinkommen, Reineinkommen und steuerbares Einkommen bei identischen wirtschaftlichen Verhältnissen. Ein aussagekräftiger Vergleich mit anderen Kantonen kann somit nur auf Grundlage der Bundessteuerdaten erfolgen. Die eidgenössische Steuerverwaltung erstellt und publiziert jährlich Auswertungen, die ebenfalls zur Verfügung stehen. Mit diesen Datengrundlagen könnten etwa die im Sozialbericht 2016 des Kantons Zug im Anhang aufgeführten Tabellen grösstenteils auch für Appenzell Ausserrhoden erstellt werden.



Neben den kantonalen Steuerdaten können auch die Erkenntnisse des «Familienmonitorings Appenzell Ausserrhoden» verwendet werden, welches als repräsentative Umfrage verwertbare Ergebnisse liefert (Schlussbericht vom 8. März 2018, verfügbar auf <https://www.ar.ch/verwaltung/departement-gesundheit-und-soziales/amt-fuer-soziales/abteilung-chancengleichheit/familien-kinder-jugendliche/familienmonitoring-appenzell-ausserrhoden>).

2011 liess der Regierungsrat den Bericht «Finanzielle Förderung von Familien im Kanton Appenzell Ausserrhoden» durch die FHS St.Gallen erstellen. Für die darin untersuchten Schwelleneffekte beim Transfer von Sozialleistungen fertigte die FHS St.Gallen eine Simulation an. Wenn nur einzelne Parameter angepasst werden müssten, könnte diese mit verhältnismässigem finanziellem Aufwand neu aufgelegt werden. Die Untersuchung der aktuellen Schwelleneffekte in Appenzell Ausserrhoden könnte interessante weitere Erkenntnisse für das Bild der sozialen Lage erbringen.

In Ziff. 5 des Lustat-Konzepts wird als Exkurs der Aufbau einer umfassenden Datenstruktur – analog Kanton Luzern – ausgeführt. Ein solcher Aufbau ist ohne statistische Stelle im Kanton als unrealistisch zu beurteilen bzw. mit übermässig hohen Kosten verbunden. Im Übrigen wären dafür erst die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, weil dieser Aufbau datenschutzrechtlich nicht mehr nur als Zusammenzug bestehender Daten zu werten ist.

4. Würdigung und weiteres Vorgehen

Der Regierungsrat befürwortet die Einführung einer Sozialberichterstattung. Er ist überzeugt, dass mit dem Zusammenzug vorhandener Daten eine genauere und breitere Sicht auf die soziale Lage der Bevölkerung in Appenzell Ausserrhoden möglich ist. In der Vergangenheit wurden bei einzelnen Gesetzesvorhaben spezifische Daten und Kennzahlen für das jeweilige Geschäft offengelegt. Mit einer Sozialberichterstattung würde hingegen eine differenzierte Gesamtsicht realisiert, die nicht nur Regierungsrat und Kantonsrat dienen könnte, sondern auch den Gemeinden und privaten Organisationen. Der Aufwand für die Datenbeschaffung ist verhältnismässig. Die meisten Daten werden vom Bund erhoben und sind verfügbar. Auch die wichtigsten kantonalen Daten werden bereits erhoben und können verwertet werden. Wenn die Sozialberichterstattung gemäss dem Lustat-Konzept umgesetzt wird, sind gesetzliche Anpassungen für die Datenbeschaffung nicht nötig. Die finanziellen Aufwendungen (vgl. unten Abschnitt C) sind angesichts des Nutzens vertretbar.

Die SODK empfiehlt die periodische Berichterstattung. Auch im Lustat-Konzept wird aufgezeigt, dass die Sozialberichterstattung vor allem dann ihre Wirkung entfalten und Veränderungen sichtbar machen kann, wenn es als Monitoring funktioniert. Für Appenzell Ausserrhoden erschiene ein Rhythmus von vier Jahren – mithin eine Sozialberichterstattung pro Legislaturperiode – als effektiv.

Der Regierungsrat sieht gleichwohl vor, vorerst einmalig eine Sozialberichterstattung zu erstellen und nach Vorliegen des ersten Berichts über die Periodizität zu entscheiden. Dies hätte den Vorteil, dass es vertretbar wäre, die Frage der rechtlichen Verankerung bis dahin aufzuschieben. Die erste Sozialberichterstattung könnte dann im Amtsjahr 2020 / 2021 vorgelegt werden. Soll bereits heute definitiv eine periodische Sozialberichterstattung eingeführt werden, müsste diese gesetzlich verankert werden (vgl. etwa der Gesundheitsbericht im Gesundheitsgesetz [bGS 811.1]). Durch den Gesetzgebungsprozess verzögerte sich die Einführung entsprechend und wäre nicht bereits per 2020 / 2021 möglich.



C. Auswirkungen

Die Erstellung einer Sozialberichterstattung muss extern erfolgen, da das nötige Know-how in der kantonalen Verwaltung nicht vorhanden ist. Mit einem erfahrenen Partner, der bereits andere Kantone in der Einführung begleitet hat, ist Qualität und Sorgfalt gewährleistet. Für die erstmalige Produktion des Berichts – im Umfang des Zuger Sozialberichts und im Sinne des vorgelegten Konzepts – ist mit Kosten von Fr. 80'000 zu rechnen. Soll dazu ein Fokusthema (Kapitel D) erstellt werden, belaufen sich die Kosten auf zusätzlich Fr. 26'000, also total Fr. 106'000. Die Aktualisierung der Berichterstattung – beispielsweise vier Jahre später – würde sich auf Fr. 54'000 belaufen bzw. Fr. 80'000, wenn ein Fokusthema (Kapitel D) hinzugefügt wird.

Für die Neuauflage der oben erwähnten Simulation der Schwelleffekte der FHS St.Gallen, betragen die Initialkosten Fr. 15'000 bis 20'000. Für die Wiederholung ist danach mit jeweils etwa Fr. 10'000 zu rechnen.

Die Projektarbeiten zur Einführung sind mit internen Ressourcen – hauptsächlich im Departement Gesundheit und Soziales sowie in der kantonalen Steuerverwaltung – zu leisten und haben somit keine zusätzlichen Kosten zur Folge. Mit der Einführung der Sozialberichterstattung sind damit auch keine personellen oder organisatorischen Auswirkungen verbunden.

D. Finanzierung

Die aufgeführten Kosten für die Einführung der Sozialberichterstattung wären der laufenden Rechnung zu belasten. Die Kosten sind in den Voranschlag 2020 sowie den Aufgaben- und Finanzplan 2021–2023 aufzunehmen.



E. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. vom Bericht des Regierungsrates Kenntnis zu nehmen und
2. das Postulat der SP-Fraktion abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Paul Signer

sign. Roger Nobs

Paul Signer, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1	Postulat der SP-Fraktion vom 5. März 2018
Beilage 2	SODK-Empfehlungen vom 21. September 2012
Beilage 3	Konzept für eine Sozialberichterstattung in Appenzell Ausserrhoden von Lustat Statistik Luzern vom 7. Februar 2019