

Botschaft



Sozialgesetz



Inhaltsverzeichnis

Botschaft

0. Zusammenfassung	5
1. Ausgangslage	7
1.1. Vorgeschichte	7
1.2. Gesetz Aufgabenreform „soziale Sicherheit“	8
1.3. Teilrevision des Finanzausgleiches Einwohnergemeinden	9
1.4. Anpassungen der Gesetzgebung und Praxis	10
1.5. Auftrag für ein Sozialgesetz	10
1.6. Exkurs: Der Neue Finanzausgleich Bund - Kantone (NFA)	10
2. Vorgehen und Modell	13
2.1. Vorgehen	13
2.2. Modell	14
3. Zwölf Stossrichtungen	16
3.1. Sozialziele verwirklichen	17
3.2. Gleichwertigkeit der sozialen Hilfen anerkennen	18
3.3. Angebote der sozialen Sicherheit vernetzen	18
3.4. Soziale Leistungsfelder zusammenfassen – Einzelgesetze aufheben	18
3.5. Kompetenzen und Verantwortung klar zuweisen	20
3.6. interinstitutionelle Zusammenarbeit aufbauen	20
3.7. Sozialrat einsetzen	21
3.8. Sozialleistungen als Subjektfinanzierung ausrichten	21
3.9. Variante: Sozialregionen bilden	21
3.10. Variante: Kostenverteiler GASS vereinfachen	22
3.11. Rechtsmittelwege vereinheitlichen	23
3.12. Sunset act: Geltungsdauer befristen	24
4. Zwölf Neuerungen	24
4.1. Rechtsansprüche auf Sozialleistungen garantieren	25
4.2. Kinderzulage auf Fr. 200.- erhöhen	25
4.3. Finanzkompetenz zur Prämienverbilligung (IPV) neu regeln	25
4.4. Variante: „Unerhältliche“ Prämien nicht über Prämienverbilligung	26
4.5. Einen weiteren Schritt zur Familienförderung machen	26
4.6. Ambulante und stationäre Langzeitpflege vernetzen	26

4.7.	Alter als Lebensabschnitt postulieren	26
4.8.	Verordnung über das Bestattungswesen aufheben	27
4.9.	Prinzip Gegenleistung in der Sozialhilfe einführen	27
4.10.	Variante: 10%-Kürzung der Sozialhilfeleistungen aufheben	27
4.11.	Variante: Strafmassnahmenvollzugskosten kantonalisieren	28
4.12.	Grundlage für die Umsetzung Asylgesetz schaffen	29
4.13.	Verworfenen Anliegen	29
4.13.1.	Zusammenlegung des Sozialversicherungsvollzugs	29
4.13.2.	Neuregelung der Kinderzulagen: Für <i>jedes</i> Kind Fr. 200.– pro Monat	29
4.13.3.	Prämienverbilligung 100%	29
4.13.4.	Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien	29
4.13.5.	Neues Modell zur Berechnung der Alimentenbevorschussung	31
5.	<i>Verträglichkeitsprüfungen</i>	31
5.1.	Verfassungsmässigkeit	31
5.2.	Regierungsleitbild und -programm	32
5.3.	Gemeindeautonomie	32
6.	<i>Finanzielle Auswirkungen</i>	32
6.1.	Folgen aus dem allgemeinen Teil	33
6.2.	Folgen aus dem besonderen Teil	34
6.3.	Folgen aus dem Schlussteil	35
7.	<i>Abschreibung von parlamentarischen Vorstössen</i>	35
8.	<i>Vernehmlassungsverfahren</i>	36
9.	<i>Das Gesetz</i>	37
9.1.	Allgemeiner Teil	37
9.1.1.	Grundlagen und Grundsätze	37
9.1.2.	Massnahmen und Leistungen	38
9.1.3.	Verfahren	43
9.1.4.	Organisation	44
9.1.4.1.	Kanton	44
9.1.4.2.	Einwohnergemeinden	44
9.1.4.3.	Ausgleichskasse und IV-Stelle	47
9.1.4.4.	Soziale Institutionen	48
9.1.4.5.	Freiwilligenarbeit und Nachbarschaftshilfe	48
9.1.4.6.	Zusammenarbeit	49
9.1.5.	Finanzen	50
9.1.5.1.	Finanzierung	50
9.1.5.2.	Vollkosten, Taxen und Eigenfinanzierung	51
9.1.5.3.	Lastenausgleich	52
9.1.5.4.	Kostenneutralität und Kostenausgleich GASS	53
9.2.	Besonderer Teil	55
9.2.1.	Sozialversicherungen	55

9.2.1.1.	Arbeitslosenversicherung	55
9.2.1.2.	Berufliche Vorsorge	57
9.2.1.3.	AHV, IV und EO	57
9.2.1.4.	Kinderzulagen und Familienzulagen in der Landwirtschaft	58
9.2.2.	Ergänzungshilfen	61
9.2.2.1.	Ergänzungsleistungen	61
9.2.2.2.	Krankenversicherung und Prämienverbilligung nach KVG	64
9.2.3.	Unterstützungshilfen nach Lebens- und Problemlagen	66
9.2.3.1.	Familie, Kinder Jugend	66
9.2.3.2.	Alimentenbevorschussung und Inkassohilfe	70
9.2.3.3.	Wohnen-Miete	73
9.2.3.4.	Arbeitslosenhilfe und Arbeitsvermittlung	74
9.2.3.5.	Opferhilfe	75
9.2.3.6.	Suchthilfe	77
9.2.3.7.	Menschen mit einer Behinderung	79
9.2.3.8.	Pflege	85
9.2.3.9.	Alter	86
9.2.3.10.	Sterben und Bestattung	87
9.2.4.	Sozialhilfe	89
9.3.	Schluss teil	94
9.3.1.	Strafbestimmungen	95
9.3.2.	Rechtsschutz und Vollstreckung	95
9.3.3.	Gebühren	96
9.3.4.	Schlussbestimmungen	96

10. Antrag

97

Beschlussesentwurf

als Anhang mit eigener Nummerierung

0. Zusammenfassung

Ziel der Reform ist, die mit dem Gesetz Aufgabenreform „soziale Sicherheit“ eingeleitete Aufgabenteilung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden, welche in einem ersten Baustein die Finanzströme entflocht, abzuschliessen. Ziel ist nicht, die Angebote der sozialen Sicherheit inhaltlich wesentlich zu reformieren. Trotzdem drängten sich verschiedene Neuerungen und Änderungen auf.

Formal fasst das Sozialgesetz **14 bisherige Gesetze** aus dem Bereich der sozialen Sicherheit zusammen. Dadurch können diese Gesetze aufgehoben werden. Die Anzahl der Paragraphen wird dabei halbiert: von 340 auf 170.

Das Gesetz gliedert sich in einen allgemeinen Teil, in einen besonderen Teil und in einen Schlussteil. Im **allgemeinen Teil** werden für den „grössten Teil“ der Angebote der sozialen Sicherheit die Grundlagen und Grundsätze, Massnahmen und Leistungen, Verfahren, Organisation und die Finanzen einheitlich geregelt. Im **besonderen Teil** werden die Angebote in vier Bereiche gegliedert:

- die Sozialversicherungen
- die Ergänzungshilfen
- die Unterstützungshilfen
- die Sozialhilfe

Im **Schlusssteil** finden sich Strafbestimmungen, der vereinheitlichte Rechtsschutz und die Schlussbestimmungen.

Das Sozialgesetz basiert auf **12 Stossrichtungen**, und **12 Neuerungen**. Die Stossrichtungen orientieren sich vor allem an der wirkungsorientierten Verwaltungsführung:

- Sozialziele verwirklichen
- Gleichwertigkeit aller sozialen Hilfen anerkennen
- Angebote der sozialen Sicherheit vernetzen
- Soziale Leistungsfelder zusammenfassen und Einzelgesetze aufheben
- Kompetenzen und Verantwortungen klar zuweisen
- Interinstitutionelle Zusammenarbeit aufbauen
- Sozialrat als Steuerungsorgan einsetzen
- Sozialleistungen als Subjektfinanzierung statt als Objektfinanzierung ausrichten
- Variante: Sozialregionen bilden
- Variante: Kostenverteiler Kanton – Gemeinden nach der Aufgabenreform vereinfachen
- Rechtsmittelwege vereinheitlichen
- Sozialgesetz als „sunset act“ zeitlich befristen.

Nach Art. 22 der Kantonsverfassung (KV)¹ in Verbindung mit Art. 94 KV verwirklicht der Kanton auf dem Weg der Gesetzgebung *in Ergänzung der privaten Initiative und Verantwortung* und *im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeit und der verfügbaren Mittel* die **Sozialziele**.

Der Kanton hält an seiner Lenkungs- und Steuerungsfunktion der sozialen Sicherheit fest. Neben dem normativen **Sozialgesetz** und der **Sozialverordnung** bilden der **Sozialplan** die strategische und die **Sozialprogramme** die operative Grundlage für das staatliche Handeln. In einem **Sozialbericht** ist periodisch über die Resultate und Wirkungen zu orientieren, damit die Grundlagen und Massnahmen angepasst werden können. Die **Rechtsprechung** sichert als Rechtskontrolle das rechtmässige und rechtsgleiche Erbringen der Leistung. Mit diesem Modell soll die Koordination unter den sozialen Hilfen, die Effektivität und Effizienz gesteigert werden.

¹ BGS 111.1

Mit der Variante von **Sozialregionen**, soll der heutige „atomisierte“ Vollzug der sozialen Hilfen regionalisiert und stärker professionalisiert werden. Dadurch werden zwar nicht grosse Einsparungen bei der Sozialadministration erwartet. Vielmehr besteht mit der Professionalisierung in grösseren Regionen (Richtgrösse 20'000 Einwohner und Einwohnerinnen) die Chance, dass die Gesamtkosten sinken werden, sei es, dass mit Hilfeplänen zum Beispiel die Wiedereingliederung beschleunigt wird und dadurch die Dauer der Sozialhilfe verkürzt werden kann oder sei es mit der rechtzeitigen Anmeldung zu Sozialversicherungsleistungen, welche die Höhe der Sozialhilfeleistung minimieren.

Im Rahmen der anteilmässigen Finanzierung der Sozialleistungen zwischen Kanton und Einwohnergemeinden **„Kostenverteiler GASS“** wird als Variante ein einfaches Modell vorgeschlagen. Mit einem fixen Verteilschlüssel bei den Ergänzungsleistungen **25(30)% Kanton : 75(70)% Einwohnergemeinden** wird auf der Basis der geforderten Kostenneutralität aus der Aufgabenreform die Aufgabenteilung abgeschlossen. Um diesen Verteilschlüssel zu ermöglichen, wird auf die bisherigen fünfjährigen Erfahrungswerte abgestellt, gelten die bisherigen Verwaltungskosten, welche die Einwohnergemeinden dem Kanton zu zahlen hatte, als verrechnet und der Kanton übernimmt neu die Kosten des Massnahmenvollzuges im Umfang von 6 Mio. Franken.

Die wesentlichste inhaltliche Neuerung liegt in der Neuordnung der **Rechtsansprüche** auf soziale Hilfen.

Soziale Dienst- oder Sachleistungen und ihre Verrechnung basieren dabei auf dem **Vollkostenprinzip** und sind grundsätzlich vom Leistungsbezüger und der Leistungsbezügerin zu bezahlen. Dieses marktwirtschaftliche Prinzip der Eigenfinanzierung wird aber mit der **Subjektfinanzierung** aufgefangen: *Menschen, welche in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen leben und die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen oder trotz Eigenmitteln, Privat- und Sozialversicherungsleistungen, familienrechtlicher oder verwandtschaftlicher Unterstützung die kostendeckenden Taxen oder Gebühren einer notwendigen sozialen Dienst- oder Sachleistung, namentlich von anerkannten Institutionen, nicht oder nur teilweise bezahlen können oder sich in einer Notlage befinden, haben einen Rechtsanspruch auf spezifische Bedarfsleistungen.*

Mit der bedarfsorientierten Subjektfinanzierung lassen sich aber nicht alle sozialen Dienstleistungen finanzieren. Deshalb hat die **Objektfinanzierung** unter bestimmten Voraussetzungen immer noch ihre Berechtigung. Subventionen an soziale Institutionen werden daher geleistet, um gemeinwirtschaftliche Leistungen abzugelten, wirtschaftlich schwächeren Personen den Zugang zu den angebotenen Dienstleistungen zu verhelfen, präventive Massnahmen zu ermöglichen oder den Start einer sozialen Institution zu erleichtern.

Die monatlich wiederkehrende **Kinderzulage soll auf Fr. 200.- pro Kind** erhöht werden, dafür wird auf die einmalige Geburtszulage verzichtet.

Das Verfahren zur **Bewilligung der Prämienverbilligung** wird neu geregelt. Entsprechend der Bundesvorgabe gewährt der Kanton Prämienverbilligungsleistungen auf der Basis von 100%. Der Kantonsrat kann aber weiterhin diese Leistungen um maximal 50% kürzen, wenn das Leistungsziel des KVG auch so erreicht werden kann. Mit dieser positivrechtlichen Regelung werden die Hürden eines Ausgabenbeschlusses (obligatorisches Referendum und 2/3-Quorum im Kantonsrat) ausgeschlossen.

Ein weiterer Schritt zur Familienförderung soll mit der Aufnahme einer Bestimmung über **familienergänzende Betreuungsangebote** gemacht werden.

Der Bereich **Menschen mit Behinderungen** wird neu gestaltet und damit die Voraussetzung geschaffen, dass auch mit dem Neuen Finanzausgleich Bund – Kantone, die Rechtsstellung behinderter Menschen, und ihr Anspruch auf die nötigen Leistungen, einschliesslich der Sonderschulung, garantiert ist.

Die **ambulante Hilfe zu Hause und die Langzeitpflege** in den Heimen werden stärker vernetzt. Das **Alter** wird bewusst als eigener Lebensabschnitt postuliert. Steht bei der Jugend vor allem die Integration in unsere Gesellschaft und in ihre Lebenswelten im Vordergrund, gilt es bei der Altersarbeit zu verhindern, dass ältere Menschen desintegriert und aus ihren Lebenswelten ausgeschlossen werden.

Neu statuiert wird das **Prinzip Gegenleistung in der Sozialhilfe**. Sozialhilfeleistungen sollen verstärkt an Gegenleistungen der hilfebedürftigen Person gekoppelt werden. Ausdruck des Gegenleistungsprinzips bilden zum einen individuelle Zielvereinbarungen, welche im Sinne eines Hilfeplans vereinbart werden, und zum andern berufliche und soziale Integrationsmassnahmen, die bei der Bemessung der wirtschaftlichen Sozialhilfe angemessen angerechnet werden können.

Sehr geehrte Frau Präsidentin
sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwurf zu einem integralen Sozialgesetz.

1. Ausgangslage

1.1. Vorgeschichte

Es gehört zu den Daueraufgaben der politischen Behörden, periodisch zu prüfen, ob die öffentlichen Aufgaben noch zweckmässig oder notwendig sind, ob sie richtig finanziert und vom richtigen Gemeinwesen – hier vom Kanton und von den Einwohnergemeinden – erbracht werden. Die Frage, nach dem richtigen Gemeinwesen wird über die Aufgabenreform, Aufgabenentflechtung oder Aufgabenteilung beantwortet. Jede Aufgabenteilung basiert – wie die soziale Sicherheit selbst – auf den sechs Prinzipien:

- Subsidiarität
- Solidarität
- Transparenz
- Autonomie
- Finanzierung
- Verantwortung

Die Sozialgesetzgebung des Kantons Solothurn ist nach diesen Prinzipien ständig erneuert worden – sei es über die Totalrevision bestehender Gesetze, über die Teilrevision bestehender Gesetze oder mit neuen Gesetzen.

So wurden in den letzten 20 Jahren im Kanton verschiedene neue Bedarfsleistungen zur Ergänzung des Systems der sozialen Sicherheit eingeführt, wie beispielsweise die Alimentenbevorschussung², die Pflegekostenbeiträge³, die Opferhilfe⁴ und die Prämienverbilligung⁵, und als kantonale Pionierleistung die Suchthilfe⁶ (vom Suchthilfegesetz über die Methadon- und Heroinabgabe), um nur die wesent-

² BGS 212.222

³ BGS 838.11

⁴ BGS 321.2

⁵ BGS 832.13

⁶ BGS 835.41

lichsten zu nennen. Die Veränderungen in Gesellschaft und Wirtschaft hatten auch Totalrevision überkommener Gesetze im sozialen Bereich zur Folge, insbesondere das Fürsorgegesetz zu einem neuen Sozialhilfegesetz⁷ mit seiner neuen Stossrichtung zu einer bedarfsgerechten Sozialhilfe und das Alters- und Pflegeheimgesetz⁸.

Damit steht der Kanton schon heute auf einem modernen Stand, auch wenn aus finanziellen Gründen nicht alles Wünschbare umgesetzt werden konnte (Familiengesetzgebung).

Durch den Um- und Ausbau im System der sozialen Sicherheit ging aber die Übersichtlichkeit verloren und auch die Kompetenzen, welche Ebene der Gemeinwesen nun was und in welchem Umfang macht, verwischten sich.

Mit einer „kleinen Aufgabenreform“ im Sozialbereich wurden deshalb 1995 vorerst die Bürgergemeinden von den Aufgaben in der Sozialhilfe und Vormundschaft entlastet. Durch die Übertragung dieser Aufgaben an die Einwohnergemeinden konnte der Verwaltungsaufwand verringert werden und die Kostenverteiler vereinfacht werden.

1.2. Gesetz Aufgabenreform „soziale Sicherheit“

Einen **ersten Baustein** zu einer „echten Aufgabenreform“ machte der Kantonsrat mit dem Gesetz über die Aufgabenreform „soziale Sicherheit“ vom 7. Juni 1998⁹, basierend auf Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 16. September 1997, RRB Nr. 2306; Kurzfassung in Abstimmungsinfo Kanton Solothurn; offizielle Mitteilungen zur kantonalen Volksabstimmung vom 7. Juni 1998).

Demnach ergeben sich für den **Kanton** folgende Lenkungs- und Steuerungsaufgaben:

Er plant generell den Bedarf an sozialen Hilfen und stellt sie sicher, indem er

- das Grundangebot und die Basisqualität gewährleistet;
- den Betrieb sozialer Institutionen bewilligt und beaufsichtigt;
- Leistungsvereinbarungen mit Dritten abschliesst;
- von der Bundesgesetzgebung vorgeschriebene Listen über zugelassene inner- und ausserkantonale soziale Einrichtungen und Heime erstellt;
- Resultate von sozialen Hilfen evaluiert und prüft;
- den Rechtsschutz und die Gleichbehandlung garantiert;
- interkantonale und bilaterale Verträge und Übereinkommen vollzieht;

Er erbringt oder sichert den Vollzug in folgenden sozialen Leistungsfeldern:

- Sozialversicherungen (Arbeitslosenversicherung, Berufliche Vorsorge, Alters- und Hinterlassenenversicherung; Invalidenversicherung; Erwerbsersatzordnung; Unfallversicherung, Militärversicherung, Familienzulagen Landwirtschaft; kantonale Kinderzulagen);
- Ergänzungsleistungen als Verbundaufgabe
- Hilfen für ausgesteuerte arbeitslose Menschen als Verbundaufgabe
- Individuelle Prämienverbilligung nach KVG;
- Wohnen – Miete
- Opferhilfe;
- Hilfen für Menschen mit einer Behinderung.

⁷ BGS 835.221

⁸ BGS 838.11

⁹ BGS 131.81

Die **Einwohnergemeinden** erbringen oder sorgen für den Vollzug in folgenden sozialen Leistungsfeldern:

1. Familie, Kinder und Jugend
2. Alimenterbevorschussung und Inkassohilfe
3. Suchthilfe
4. Pflege – ambulante Pflege (Spitex) und Langzeitpflege (Heime)
5. Alter
6. Bestattung
7. Sozialhilfe, allenfalls in Verbindung mit Hilfen für ausgesteuerte arbeitslose Menschen

An dieser Aufgabenteilung und der festgelegten Finanzierung soll festgehalten werden.

1.3. Teilrevision des Finanzausgleiches Einwohnergemeinden

Als **zweiter Baustein** im Rahmen der übergeordneten Aufgabenreform Kanton – Einwohnergemeinden diente die Teilrevision des Finanzausgleiches. Als Hauptpunkt wurde u.a. ein neues Beteiligungsmodell an der Lehrerbesoldung entwickelt.

Für den Bereich der sozialen Sicherheit relevant war die indirekte finanzausgleichsrelevante Aufhebung des Selbstbehaltes in der Sozialhilfe von 30 % jeder einzelnen Einwohnergemeinde. Dadurch werden die gesamten Sozialhilfeleistungen der Gesamtheit der Einwohnergemeinden auferlegt und pro Kopf der Bevölkerung verteilt. Diese Lösung führt zu einer tendenziellen Entlastung der grösseren Gemeinden in Agglomerationen.

Die Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes¹⁰ – ohne neues Beteiligungsmodell Lehrerbesoldungen – wurde im zweiten Anlauf am 27. August 2002 vom Kantonsrat angenommen und trat, was den Verteilschlüssel Sozialhilfe betrifft, auf 1. Januar 2004 in Kraft.

¹⁰ BGS 131.71

1.4. Anpassungen der Gesetzgebung und Praxis

Als **dritter Baustein** im Hinblick auf das integrale Sozialgesetz wurde die Einzelgesetzgebung und Praxis laufend situativ angepasst:

- Umsetzung der Änderungen der Einzelgesetzgebung durch die Vorgaben des Gesetzes über die Aufgabenreform soziale Sicherheit¹¹;
- Totalrevision des Gesetzes über die Ergänzungsleistungen zur Alters- und Hinterlassenen- und Invalidenversicherung¹²;
- Anpassungen der Verordnung zur Prämienverbilligung^{13 14};
- Aufhebung der kantonalen Baukostenbeiträge an Pflege- und Behinderteninstitutionen^{15 16}
- Mitwirkung und Vorbereitung zur Einführung der neuen interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen;
- Leistungsvereinbarungen mit den Einwohnergemeinden zur Führung von Zweigstellen;
- massvolle Erhöhung der Kinderzulagen;
- Leistungskatalog und Leistungsvereinbarungen mit regionalen Suchthilfen;
- Entkoppelung in der Leistungserbringung von Sonderschulung (DBK) und Behindertenbereich Erwachsene (Ddl);
- Bedarfsplanung 2004–2006 und im Hinblick auf den Neuen Finanzausgleich Bund –Kantone (NFA) ein Leitbild für Menschen mit Behinderungen und ein Bedarfserfassungsinstrument für die Institutionen;
- Bewilligungsvoraussetzungen zur ambulanten Pflege;
- Grundangebot und Basisqualität in der Langzeitpflege;
- Pflicht zur Führung einer Kostenrechnung für alle sozialen Institutionen, welche direkt oder indirekt öffentliche Mittel beziehen;
- Einführung der Subjektfinanzierung im Bereich der Sucht, Behinderung und Pflege;
- Auftrag für einen Sozialbericht 2005.

1.5. Auftrag für ein Sozialgesetz

In § 10 des Gesetzes über die Aufgabenreform¹⁷ wurde mit einer Ordnungsfrist in Aussicht gestellt, dem Kantonsrat als **vierter Baustein** ein Sozialgesetz zu unterbreiten, „das alle sozialen Leistungsfelder zusammenfasst und die Kompetenzen und die Verantwortung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden neu regelt.“

Der Zeitplan konnte nicht eingehalten werden. Zum einen lag es an der Komplexität „alle sozialen Leistungsfelder“ zusammenzufassen und gleichzeitig grundlegende Reformen einzelner Leistungsfelder zu prüfen (z.B. Familienlasten-Ausgleichsmodelle („Tessiner Modell“)) sowie an den fehlenden personellen Kapazitäten. Aber auch die erstmalige Ablehnung der Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes durch die Stimmenden und die Bestrebungen des Bundes, einen Neuen Finanzausgleich Bund–Kantone (NFA), mit grossen – auch politisch umstrittenen – Veränderungen im Behindertenbereich einzuführen, trugen zur Verzögerung bei.

1.6. Exkurs: Der Neue Finanzausgleich Bund - Kantone (NFA)

¹¹ BGS 131.81

¹² BGS 831.31

¹³ BGS 832.13

¹⁴ BGS 832.213

¹⁵ BGS 838.11

¹⁶ BGS 837.11

¹⁷ BGS 131.81

Gemeinschaftsprojekt von Bund und Kanton

Das bestehende Finanzausgleichssystem ist ungenügend und weist vor allem bezüglich Anreizstruktur grosse Mängel auf. Zudem ist die Ausgleichswirkung ungenügend. Eine Reform ist deshalb dringend, weil die möglichen alternativen „Steuerharmonisierung“ oder „umfassende Gebietsreform“ kaum im Interesse der Gesamtheit der Kantone liegen können.

Der Neue Finanzausgleich Bund – Kantone (NFA) ist ein Gemeinschaftsprojekt von Bund und Kanton. Damit soll nicht nur der Finanzausgleich sondern als Basis die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kanton neu geregelt werden. Dabei werden folgende Hauptziele verfolgt.

- Effizienz im föderalistischen Staat verbessern
- Belastungsunterschiede zwischen den Kantonen ausgleichen
- Effizienz verbessern mit folgenden Instrumenten
 - Aufgabenentflechtung,
 - neue Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen und
 - verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Kantonen.

Mit der NFA werden im Rahmen der Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen –neben weiterhin bestehenden Verbundaufgaben – 13 Aufgabenbereiche vollständig in die Verantwortung der Kantone und sieben Aufgabenbereiche in diejenige des Bundes übertragen. Als Grundsatz der Aufgabenzuweisung dient das Subsidiaritätsprinzip. Danach soll die übergeordnete staatliche Ebene (Bund) nur diejenigen Aufgaben übernehmen, welche die untergeordnete Ebene (Kantone) nicht aus eigener Kraft erfüllen kann. Im Rahmen der Finanzierungsentflechtung entfallen die zweckgebundenen Subventionen sowie die finanzkraftabhängigen Zuschläge. Im Gegenzug erhalten die Kantone über die Instrumente des Finanzausgleichs im engeren Sinn mehr freie Mittel zur Verfügung gestellt. Die Belastungsunterschiede zwischen den Kantonen sollen mit diesem Finanzausgleich im engeren Sinne verkleinert werden, der sich aus dem Ressourcen- und dem Lastenausgleich zusammensetzt. Damit sollen die Kantone in die Lage versetzt werden, ihre Grundleistungen mit einer angemessenen Steuerbelastung zu erbringen.

Die grössten Kompetenzverschiebungen ergeben sich im Bereich der sozialen Sicherheit. Die bisherigen Beiträge der Kantone an die individuellen Leistungen von AHV und IV fallen weg, dagegen wird den Kantonen mit den entsprechenden Verfassungsbestimmungen die volle Verantwortung für die Finanzierung der Behinderteninstitutionen sowie für die Sonderschulung zugewiesen. Die Ergänzungsleistungen bleiben eine Verbundaufgabe, wobei der Bund seinen Anteil an den allgemeinen Ergänzungsleistungen erhöht, den Kantonen aber die volle Verantwortung für die durch einen Heimaufenthalt verursachten Kosten überträgt. Dies ermöglicht es den Kantonen, selbst zu entscheiden, ob sie von der heutigen Objektfinanzierung zu Subjektfinanzierung übergehen wollen. Der Bund zieht sich aus der Finanzierung der ambulanten Pflege zu Hause (SPITEX und HEIMEX) zurück. Mit der Aufhebung des heutigen Finanzkraftindex werden die finanzschwächeren Kantone, wie der Kanton Solothurn, u.a. auch in der Prämienverbilligung stärker belastet.

Während es sich bei verschiedenen Vorhaben „bloss“ um finanzielle Transaktionen handelt, kommt bei den Ergänzungsleistungen (Heime) und den Beiträgen an die Behinderteninstitutionen erschwerend hinzu, dass mit den konkreten Gesetzgebungsarbeiten letztlich erst begonnen werden kann, wenn die entsprechenden, durch die Bundesverfassung vorgeschriebenen Rahmengesetze auf Bundesebene definitiv bekannt sind.

Immerhin soll diese Ausgangslage nicht verhindern, dass hier im Sozialgesetz der Bereich für Menschen mit Behinderungen bereits im Hinblick auf den NFA neu konzipiert wird.

Auswirkungen auf den Kanton Solothurn

Ohne das Modell des NFA in dieser Vorlage detailliert darzulegen, kann davon ausgegangen werden, dass die eigentliche Aufgabenteilung für den Kanton Solothurn **insgesamt** weitgehend kostenneutral ausgehen wird (Mehrbelastung 6 Mio. Franken). Oder mit andern Worten: Wenn der Kanton Solothurn neu die Kosten für die Sonderschulung sowie die Wohnheime und Werkstätten im Behindertenbereich zu übernehmen hat, wird er dafür gleichzeitig vollumfänglich in andern Leistungsfeldern (zum Beispiel nahezu im gleichen Umfang in der AHV und IV) entlastet. Die Bereiche Sonderschulung und Behindertenbereich sind allein schon durch diese Aufgabenteilung entsprechend mitfinanziert. Aufgrund verschiedener Ausgleichsmechanismen erhält der Kanton Solothurn aber zusätzliche rund 90 Mio. Franken, was nach Abzug der Mehrbelastung aus der Aufgabenteilung einen ungebundenen Mehrertrag von rund 84 Mio. Franken ergibt.

Eingeschränkt auf den **Sozialbereich** ist für den Kanton Solothurn nach einer Tabelle der eidgenössischen Finanzverwaltung, Stand 25. April 2001, basierend auf dem Durchschnitt der Jahre 98/99, hauptsächlich von folgenden Zahlen (gerundet) auszugehen:

	Mehrbelastung	Minderbelastung	Saldo
Leistungen an AHV		28.5 Mio.	
Leistungen an die IV		36.5 Mio.	
Subventionen der privaten Altershilfe	4.0 Mio.		
Kollektive Leistungen IV (Wohnheime, Werkstätten)	35.0 Mio.		
Sonderschulung	29.0 Mio.		
EL (trotz Übernahme EL-Heimkosten)		2.5 Mio.	
Prämienverbilligung	18.0 Mio.		
Total	86.0 Mio.	67.5 Mio.	- 18.5 Mio.

Anpassungen des innerkantonalen Lastenausgleichs

In den von den Aufgabenentflechtungen betroffenen Aufgabenbereichen sind der Kanton selbst und auch die Einwohnergemeinden in die Finanzierung einbezogen, beziehungsweise über den heutigen GASS-Verteilschlüssel mit dem Kanton „verknüpft“. Diese Ausgangslage zwingt dazu, die innerkantonalen Kostenverteiler und Kostenbeteiligungen nicht nur im Bereich der sozialen Sicherheit, neu zu definieren. Dabei wird es darum gehen, einerseits kantonal die Mittel entlasteter Bereiche zugunsten der belasteten Bereiche zu transferieren und andererseits den Befürchtungen der Einwohnergemeinden glaubwürdig entgegenzutreten, Zusatzlasten würden ohne politischen Prozess ohnehin auf sie abgewälzt.

Für den Bereich der sozialen Sicherheit wird daher im Sozialgesetz im Schlussteil in § 168 ein Vorbehalt aufgenommen, wonach der Kostenverteiler im Hinblick auf den NFA neu zu überprüfen sei.

2. Vorgehen und Modell

2.1. Vorgehen

Arbeitsgruppe

Der Regierungsrat setzte eine paritätische Arbeitsgruppe Kanton und Gemeinden ein, welche die Gesetzgebung erarbeiteten. Die Arbeitsgruppe behandelte jeweils einzelne Themenfelder aufgrund von Entwürfen des Amtes für Gemeinden und soziale Sicherheit.

Der Arbeitsgruppe gehörten an:

- Barth Gaston, Rechtskonsulent und Personalchef EG Solothurn
- Bentz Urs, Vorsteher Sozialamt EG Solothurn, vorher Arnold Josef, Leiter Sozialamt EG Grenchen
- Isch Ulrich, Dr., Präsident VSEG und Gemeindepräsident EG Nennigkofen
- Mannhart Anna, Dr., Präsidentin Fachkommission Alter, Feldbrunnen
- Tonet Franco, Leiter Sozialamt EG Dulliken
- Brunschwyler Ursula, stv Chef AGS, Ddl
- Chatelain-Ammeter Marcel, Chef AGS, Ddl (Vorsitz)
- Hochstrasser Kurt, stv Geschäftsleiter Ausgleichskasse Kanton Solothurn, VWD

Die Arbeitsgruppe tagte 12 Mal.

Focusgruppen

Flankierend dazu wurden zwei Fokus-Gruppen gebildet, welche die Rechtsetzung begleiteten.

Focusgruppe Sozial

- Gianola Helen, Dr. Präsidentin Fachkommission Sucht
- Holeiter Andy, Präsident Fachkommission Jugend
- Schluep Annekäthi, Vizepräsidentin Fachkommission Alter
- Brunschwylers Ursula, stv. Chef AGS, Ddl
- Chatelain Marcel, Chef AGS, Ddl (Vorsitz)
- Felder Bernhard, Leiter Sozialhilfe und Asyl
- Schlapbach Dorothea, Leiterin soziale Institutionen AGS, vorher Boner Kurt, AGS

Die Fokusgruppe tagte 4 Mal.

Focusgruppe Recht

- Gomm Peter, SP, Mitglied SOGEKO, Olten
- Meier Peter, FdP, Mitglied SOGEKO, Schönenwerd
- Wey Martin, Dr., CVP, Mitglied SOGEKO, Olten
- Brunschwylers Ursula, stv. Chef AGS, Ddl
- Chatelain Marcel, Chef AGS, Ddl (Vorsitz)

Die Fokusgruppe tagte 4 Mal.

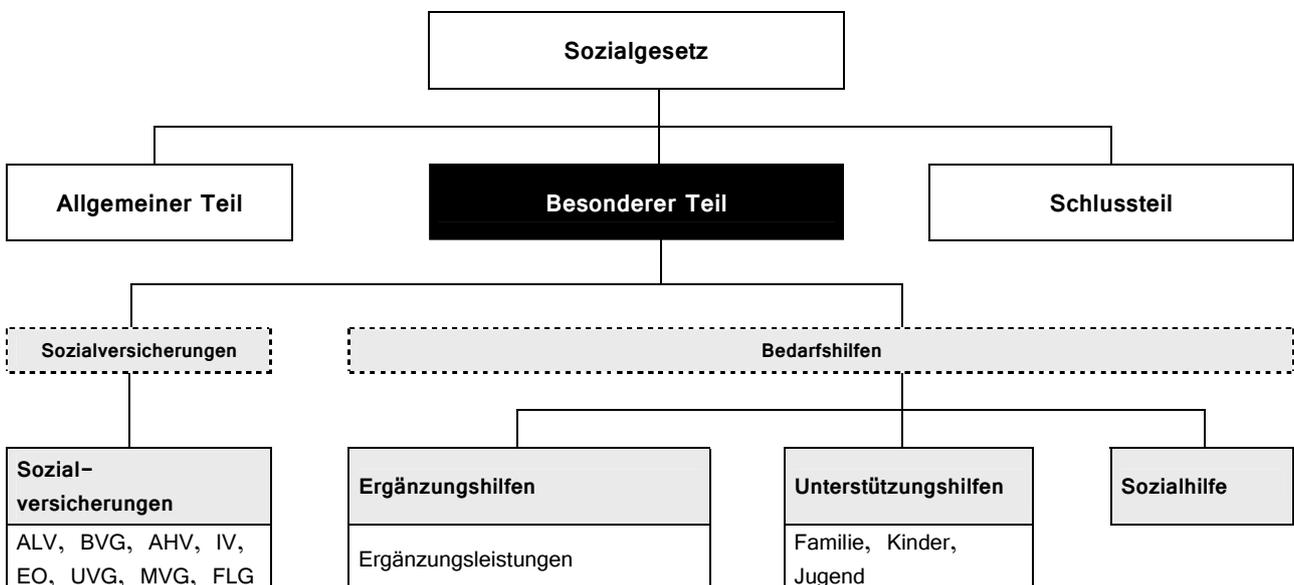
Gesamtgruppensitzung

Der Gesetzesentwurf wurde an der Gesamtgruppensitzung vom 25. März 2003 inhaltlich verabschiedet.

2.2. Modell

Systematik und Norm

Die grundlegenden Bestimmungen werden in einem **allgemeinen Teil** formuliert. Dadurch werden die Abläufe harmonisiert und Doppelspurigkeiten vermieden. Die einzelnen sozialen Hilfen werden im **besonderen Teil** in fünf Bereichen dargestellt. Die Bereiche sind in Module unterteilt. Diese Darstellungsform ermöglicht es, zu einem späteren Zeitpunkt, einzelne Module zu reformieren oder weitere Leistungsfelder aufzunehmen. Das Gesetz schliesst mit einem **Schlussenteil**.



Kinderzulagen

Prämienverbilligung

Alimenten- bevorschussung
Wohnen-Miete
Arbeitslosenhilfe
Opferhilfe
Suchthilfe
Menschen mit Behinderungen
Pflege
Alter
Bestattung

Sowohl der allgemeine Teil als auch die Bereiche mit ihren Modulen folgen – sofern regelungsbedürftig – folgendem Aufbau

- Grundlagen und Grundsätze
- Leistungen und Massnahmen
- Verfahren und Organisation
- Finanzen

Im **Schlussenteil** wird für allfällige Gebühren auf den Gebührentarif verwiesen und es finden sich Regelungen über Strafbestimmungen, den Rechtsschutz und die Vollstreckung, die Aufhebung von Erlässen und die Befristung des Sozialgesetzes.

Regelungsdichte

Gemessen an der bisherigen Gesetzgebung werden die rund 340 Paragraphen in der Einzelgesetzgebung auf 170 Paragraphen halbiert. Verzichtet wurde in der Regel auf Wiederholungen aus der Bundesgesetzgebung oder aus der Verfassung. Daher finden sich zum Beispiel keine Formulierungen über die Menschenwürde oder die Gleichstellung der Geschlechter, da sie höherstufig geregelt sind und als selbstverständlich vorausgesetzt werden.

Anpassungen an die Praxis und Rechtsprechung

Jede Rechtsetzung nimmt auch die Gelegenheit wahr, Praxis und Rechtsprechung zu berücksichtigen. Zwei Beispiele mögen genügen:

- Im Rahmen der Regelungen über die Kinderzulagen, ist nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung „die Wahlfreiheit unter Ehegatten bei Anspruchskonkurrenz“ zu ermöglichen. Nach geltendem Recht wird für den Fall, dass sowohl Ehemann und Ehefrau mit Kindern erwerbstätig und beide kinderzulagenberechtigt sind, geregelt, dass die Kinderzulagen dem Ehemann auszubezahlen sind. Diese Vorschrift verstösst gegen das Gleichstellungsgebot der Geschlechter.
- In der Alimentenbevorschussung ist eine Höchstgrenze von gegenwärtig 633 Franken vorgesehen. Das Oberamt ging in der Praxis von einer absoluten Höchstgrenze aus; so dass diese Höchstgrenze mit der Bevorschussung auch dann nicht überschritten werden dürfe, wenn der Alimentenschulder selbst einen Teil der Alimente leiste. Das Verwaltungsgericht kam nun zum Schluss, dass diese Höchstgrenze gar keine Höchstgrenze sei, sondern die maximale Bevorschussungssumme definiere, die auszuzahlen sei, unabhängig davon, wieviel der Alimentenschulder leiste. Diese kostentreibende Auslegung wird nun im Sinne der Praxis der Oberämter gesetzlich korrigiert.

Sprache

Der Aufbau des Gesetzes richtet sich nach dem Handlungsablauf, die Formulierungen sind verständlich und richten sich nach dem herkömmlichen Sprachgebrauch. Verwendet werden geschlechtsneutrale Formulierungen oder parallel weibliche und männliche Funktionsbezeichnungen.

3. Zwölf Stossrichtungen

Nach der Ordnungsvorschrift in § 10 des Gesetzes über die Aufgabenreform soziale Sicherheit sind im Sozialgesetz „**alle sozialen Leistungsfelder**“ zusammenzufassen und die „**Kompetenzen und die Verantwortung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden**“ neu zu regeln.

Daraus ergeben sich 12 Stossrichtungen, die vor allem im **allgemeinen Teil** und **Schlussenteil** umgesetzt worden sind.

3.1. Sozialziele verwirklichen

Nach Art. 22 der Kantonsverfassung (KV)¹⁸ in Verbindung mit Art. 94 KV verwirklicht der Kanton auf dem Weg der Gesetzgebung *in Ergänzung der privaten Initiative und Verantwortung* und *im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeit und der verfügbaren Mittel* die Sozialziele.

Der Kanton strebt danach

- a) Menschen, die wegen ihres Alters, ihrer Gesundheit sowie ihrer wirtschaftlichen oder sozialen Lage Hilfe brauchen, die für ihre Existenz notwendigen Mittel erhalten;
- b) die Familie in der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützt und gefördert wird;
- c) jeder sich nach seinen Fähigkeiten und Neigungen bilden und weiterbilden sowie am Kulturleben teilnehmen kann;
- d) jeder seinen Unterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten kann und gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit geschützt ist;
- e) jeder eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden kann.

Mit Ausnahme des Sozialziels in lit. b und des Leistungsbereiches „Gesundheit“ nimmt das Sozialgesetz diese Vorgaben auf. Das Sozialziel in lit. b ist hauptsächlich im Rahmen der Bildungsgesetzgebung, dasjenige über die Gesundheit in der Gesundheitsgesetzgebung anzustreben.

Gleich wie die Gebote zur Aufgabenteilung zwischen Gemeinwesen gilt für staatliches Handeln in erster Linie das **Subsidiaritätsprinzip**. Was das Individuum aus eigener Fähigkeit, aus privater Initiative und Eigenverantwortung allein oder dank der Unterstützung anderer Individuen tun kann, soll nicht die Gesellschaft oder der Staat tun. Private Initiative und Eigenverantwortung entstehen aber nicht von selbst; sie können auch gestört oder vermindert sein. Die Gesellschaft oder genauer der Staat hat unter diesem Aspekt zwei Hauptaufgaben. Er muss einerseits die entsprechenden Rahmenbedingungen schaffen, dass diese Eigenverantwortung sich überhaupt entwickeln kann und nicht durch das Streben anderer Individuum unzulässig eingeschränkt wird und er hat dafür zu sorgen, dass Menschen unterstützt werden, welche diese Eigenverantwortung aus irgendwelchen Schwächezuständen oder äusseren Zwängen nicht in geeigneter Form wahrnehmen können. Das Subsidiaritätsprinzip wird damit mit dem **Solidaritätsprinzip** gleichwertig ergänzt: Subsidiarität und Solidarität sind Kehrseiten der gleichen Medaille des menschlichen Zusammenlebens.

Private Initiative und **Eigenverantwortung** sind das Resultat der Selbstbestimmung. Selbstbestimmt oder autonom kann ein Individuum handeln, wenn es über Handlungskompetenz verfügt. Diese Handlungskompetenz wiederum ergibt sich aus der Selbstkompetenz, der Sach- und Methodenkompetenz und der Sozialkompetenz. Diese Kompetenzen können – vor allem in jüngeren Jahren – zwar hauptsächlich über die Familie und die Bildung, aber letztlich über sämtliche wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lernfelder erworben werden. Soziale Sicherungssysteme haben dafür zu sorgen, dass diese Kompetenzen ausgebildet (Prävention), erhalten (Allokation) oder wieder hergestellt (Intervention) werden, damit das Individuum sein Leben eben weitgehend selbstbestimmt (autonom) führen, aber auch zulässige und zumutbare äussere Zwänge oder Einschränkungen akzeptieren oder ändern kann.

Das Sozialgesetz bildet somit einen kantonalen Grundstein, um im Sinne der Präambel der Kantonsverfassung – im Rahmen der verfügbaren Mittel – eine Gesellschaftsordnung anzustreben, die der Entfaltung und sozialen Sicherheit des Menschen dient.

¹⁸ BGS 111.1

3.2. Gleichwertigkeit der sozialen Hilfen anerkennen

Chronologisch besteht zwar eine Rang- und Reihenfolge der sozialen Hilfen. Jede Rang- und Reihenfolge produziert offenbar – wie aus dem Sport bekannt – Gewinnerinnen und Verlierer. Dieser Mechanismus soll mit dem Sozialgesetz abgebaut werden, indem namentlich die Sozialhilfe als unabdingbares gleichwertiges Element der sozialen Sicherheit betrachtet wird. Sozialhilfe fängt wirtschaftlich nicht nur soziale Notlagen i.e.S. auf, sondern ermöglicht auch die Langzeitpflege. Ohne Pflegekostenbeiträge als Sozialhilfeleistungen könnte zum Beispiel für viele ältere pflegebedürftige Menschen der Aufenthalt im Heim nicht finanziert werden.

Sozialhilfe gilt aber weiterhin gegenüber allen anderen sozialen Hilfen als subsidiär. Als zentrales kommunales Instrument der sozialen Sicherheit mit einem Gesamtvolumen von 40. Mio. Franken ist es – von wenigen Ausnahmen des Missbrauchs abgesehen – zugleich ein gesellschaftlicher „Armut-Indikator“ unseres Kantons. Dass sich die Sozialhilfekosten in den letzten 8 Jahren – trotz Sparmassnahmen – nahezu verdoppelt haben, ohne dass die Lebenshaltungskosten entsprechend gestiegen sind, muss zu denken geben und signalisiert Handlungsbedarf, nicht nur im Rahmen des „Sozialen“.

3.3. Angebote der sozialen Sicherheit vernetzen

Die Formulierung eines allgemeinen Teils des Sozialgesetzes, bildet die rechtliche Basis dafür, dass soziale Sicherheit integral verstanden wird und die daraus fliessenden sozialen Hilfen koordiniert und vernetzt erbracht werden können. Dies verlangt in der Anwendung ein Umdenken, da die generellen Rechte und Pflichten des allgemeinen Teils für alle im Sozialgesetz geregelten Leistungsfelder gelten und sich nicht mehr im Spezialgesetz finden, welches eine isolierte Anwendung erlaubte. Dieser allgemeine Teil geht dabei weiter als zum Beispiel der „Allgemeine Teil des Sozialversicherungsrechtes“¹⁹ des Bundes, der damit zwar die Verfahrensvorschriften vereinheitlichte, aber letztlich die Einzelgesetze als Spezialgesetzgebung als vorrangig vorbehielt.

3.4. Soziale Leistungsfelder zusammenfassen und Einzelgesetze aufheben

Konzeption der Zusammenfassung

Der Konzeption lag ursprünglich die Überlegung zugrunde, dass der Mensch als Ganzes, sozusagen von der Geburt bis zum Tod, und mit allen sozialen Komponenten und Problemstellungen im Sozialgesetz erfasst wird.

Dieser umfassende Gedanke musste aufgrund der Komplexität und der Schnittstellen mit andern Kernbereichen staatlichen Handelns (Wirtschaft, Bildung, öffentliche Sicherheit, Infrastruktur,) aufgegeben werden. Das Sozialgesetz fasst aber immer noch „den grössten Teil“ von sozialen Leistungsfeldern in einem einzigen Gesetz zusammen. Die wichtigsten Lebensphasen und Problemstellungen im Bereich der sozialen Sicherheit sind damit im Sozialgesetz geregelt.

Offen blieb in diesem Zusammenhang, ob auch Probleme von gesellschaftlichen Minderheiten als *eigene* Leistungsfelder zu erfassen seien.

Als solche „randständige“ Personengruppen oder „an den modernen Staatserrungschaften weniger partizipierende Menschen“ können beispielsweise wegen ihrer besonderen Lebens- oder Erwerbsform

¹⁹ SR 830.1

die Fahrenden oder die Sexworkerinnen (Prostituierte) gelten. Sie sind im öffentlichen Bewusstsein wenig oder erst bei auftauchenden Problemen punktuell präsent.

Aber auch für die Gruppe der Migranten und Migrantinnen setzt Partizipation im Sinne von Teilhabe an der Politik, Kultur und Gesellschaft sowie am gesellschaftlichen Leben einen gelungenen Integrationsprozess voraus. Deshalb verlangt auch Art. 96 KV²⁰ von Kanton und Gemeinden, dass sie in Zusammenarbeit mit privaten Organisationen Wohlfahrt und Eingliederung der Ausländer und Ausländerinnen fördern.

All diesen Menschen ist jedoch gemeinsam, dass auch sie sich in unterschiedlichen Lebensphasen und -lagen befinden und weitgehend über die im Sozialgesetz geregelten sozialen Leistungsfelder (Sozialversicherungen, soziale Ergänzungshilfen, soziale Unterstützungshilfen nach Lebens- und Problemlagen, Sozialhilfe) mit erfasst werden.

Die Aufführung einzelner Personenkategorien als gesellschaftliche Gruppen nach einem besonderen Aufenthalts- oder Erwerbsstatus oder nach einer besonderen Lebensweise wurde schliesslich verworfen, zum einen wegen ihres zahlenmässigen Ausnahmecharakters und zum andern um deren Minderheitsstatus nicht noch damit zu zementieren.

Für den Bereich Migration ist dabei die Ausländergesetzgebung als Spezialgesetzgebung massgebend. Die neuen Stossrichtungen der Ausländergesetzgebung zielen denn auch nicht mehr einseitig auf polizeiliche und verfahrensrechtliche Regelungen betreffend Aufenthalt und Niederlassung von ausländischen Staatsangehörigen, sondern streben auch deren Integration an. So ist zum Beispiel die kantonale Steuerungsgruppe Integration organisatorisch im Amt für öffentliche Sicherheit (AföS), Abteilung Ausländerfragen angesiedelt. Die integrierende Ausländerpolitik soll deshalb in der „Ausländergesetzgebung“ geregelt werden.

Einzelgesetze aufheben

Die Neukodifikation über die Zusammenfassung von Einzelgesetzen führt dazu, dass folgende 14 Gesetze oder kantonsrätliche Verordnungen im Schlussteil des Gesetzes aufgehoben werden:

- Gesetz über die Aufgabenreform "soziale Sicherheit" Kanton und Einwohnergemeinden²¹
- Verordnung zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung²²
- Einführungsgesetz zu den Bundesgesetzen über die Alters- und Hinterlassenenversicherung und über die Invalidenversicherung (EG AHV/IV - SO)²³
- Gesetz über die Ergänzungsleistungen zur Alters- und Hinterlassenen- und Invalidenversicherung²⁴
- Gesetz über heilpädagogische Institutionen (HIG)²⁵
- Verordnung zur Einführung des Opferhilfegesetzes²⁶
- Kinderzulagengesetz²⁷
- Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe²⁸
- Alters- und Pflegeheimgesetz²⁹
- Gesetz über Vorschüsse für den Unterhalt von Kindern (Alimentenbevorschussungsgesetz)³⁰
- Suchthilfegesetz³¹
- Gesetz über die Säuglingsfürsorge, Familienfürsorge und Schwangerschaftsberatung³²

²⁰ BGS 111.1

²¹ BGS 131.81

²² BGS 832.13

²³ BGS 831.11

²⁴ BGS 831.31

²⁵ BGS 837.11

²⁶ BGS 321.2

²⁷ BGS 833.11

²⁸ BGS 835.221

²⁹ BGS 838.11

³⁰ BGS 212.222

³¹ BGS 835.41

³² BGS 835.31

- Gesetz über die Arbeitslosenversicherung und die Arbeitslosenfürsorge (Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung)³³;
- Gesetz über Massnahmen gegen die Arbeitslosigkeit³⁴.

3.5. Kompetenzen und Verantwortung klar zuweisen

Diese Stossrichtung wird erfüllt. Beim Kanton wird die Lenkung und Steuerung der sozialen Sicherheit verstärkt. Zu diesem Zweck werden auch Instrumente geschaffen, welche diese Lenkung und Steuerung ermöglichen: die Normierung über die Rahmengesetzgebung, die Strategie und das Controlling über die Sozialplanung, die Sozialprogramme und den Sozialbericht, die Vorgabe von Grundangeboten und Basisqualität, die Einführung von sogenannten Bedarfserfassungsinstrumenten (zum Beispiel RAI/RUG in der Pflege) sowie der Kostenrechnung in den sozialen Institutionen.

Die operative Verantwortung zur Leistungserbringung wird entsprechend den Vorgaben des Gesetzes klar an Kanton und Einwohnergemeinden zugeteilt.

Auch wenn sämtliche finanziellen Verteilerschlüssel aufgehoben bleiben, die Finanzierung des jeweiligen Leistungsfeldes somit zu 100% beim definierten Gemeinwesen bleibt, konnte dem postulierten Grundsatz „wer zahlt befiehlt“ nicht in allen Teilen nachgekommen werden. Dadurch, dass Lenkung und Steuerung über die Normierung und Planungshoheit sowie die Garantie des Rechtsschutzes beim Kanton bleiben, ergeben sich Wechselwirkungen, welche zum Beispiel eine ausschliessliche Zuordnung eines sozialen Leistungsfeldes, einschliesslich Rechtsetzungskompetenz, an die Einwohnergemeinden verunmöglichen.

Aufgrund der Komplexität des menschlichen Zusammenlebens kann heute ohnehin nicht mehr von ausschliesslichen Zuständigkeiten eines Gemeinwesens ausgegangen werden. Vielmehr ist dem jeweiligen Gemeinwesen im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung in „seinen“ Leistungsfeldern „eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit“ einzuräumen. Für die Einwohnergemeinden gilt dabei Art. 3 der Kantonsverfassung³⁵, wonach ihnen die Gesetzgebung einen weiten Gestaltungsfreiraum einräumt. Jeder Freiraum birgt aber nicht nur Rechte sondern auch Pflichten und Verpflichtungen in sich. Wenn es daher zum Beispiel um die Umsetzung der ambulanten Pflege und stationäre Langzeitpflege geht, ist es einzig Sache der Einwohnergemeinden, dafür zu sorgen, dass diese Dienst- und Sachleistungen erbracht und die entsprechenden Institutionen erneuert und finanziert werden. Das gleiche Gebot gilt für den Kanton im Bereich Menschen mit Behinderungen.

3.6. interinstitutionelle Zusammenarbeit aufbauen

Seit einigen Jahren laufen Bestrebungen, die interinstitutionelle Zusammenarbeit zwischen Arbeitslosenversicherung (RAV), IV-Stellen und Sozialhilfe verbessern und damit zu verstärken. Interinstitutionelle Zusammenarbeit heisst Koordination; koordiniertes Miteinander aller beteiligten Sozialstellen, die Ausgliederung von Menschen aus dem Erwerbs- und Gesellschaftsleben zu verhindern oder deren Eingliederung zu ermöglichen. Die bisherige Sektorsierung führte dazu, dass vorwiegend nach Zuständigkeit gedacht, geplant und gehandelt wurde, statt nach dem grösstmöglichen Nutzen für die betroffenen Menschen. Neu sollen verstärkt auch die „Mehrfachproblematik“ oder „multiplen Problemstellungen“ bei schwer integrierbaren Klienten und Klientinnen angegangen und formelle Hürden unter den unterschiedlichen Leistungserbringern und -erbringerinnen abgebaut werden.

³³ BGS 834.11

³⁴ BGS 823.11

³⁵ BGS 111.1

Im Sozialgesetz ist dazu eine Rahmennorm formuliert, aber noch nicht definitiv ausgestaltet, weil parallel zu diesen Gesetzgebungsarbeiten unter dem Projekt SO⁺49 entsprechende Abklärungen und Vorbereitungen zu einem Modell mit gemeinsamen Kontaktstellen und Fallführungsstellen laufen. Diesem Modell soll nicht vorgegriffen werden. (Inhaltlich sei auf das neue Handbuch zur interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) verwiesen, das von den Mitgliedern der nationalen IIZ-Koordinationsgruppe unter dem Präsidium der Präsidentin der kantonalen Sozialdirektionen über das seco – Direktion für Arbeit, Bern, 2004, herausgegeben wurde).

3.7. Sozialrat einsetzen

Gerade weil die soziale Sicherheit nur im Zusammenwirken privater und öffentlicher Trägerschaften und der öffentlichen Trägerschaften untereinander (hier vor allem zwischen Kanton und Einwohnergemeinden) gewährleistet werden kann und die interinstitutionelle Zusammenarbeit (hier vor allem unter Amtsstellen) und die Vernetzung gefördert werden sollen, ist eine Steuerungsgruppe notwendig. Auch wenn gegenüber neuen „Räten“ oder Kommissionen eine gewisse Skepsis vorherrscht, wird ein Sozialrat vorgesehen, zusammengesetzt aus den wesentlichen Akteuren der sozialen Sicherheit: dem Kanton, den Einwohnergemeinden, den Sozialversicherungsstellen und privaten Institutionen. Der Sozialrat berät grundsätzliche Fragen der sozialen Sicherheit. Er nimmt Stellung zu Gesetzesvorlagen, Bedarfsplanungen, Vorgaben zum Basisangebot, zur Basisqualität und zur Wirtschaftlichkeit der sozialen Hilfen sowie zur Sozialberichterstattung.

3.8. Sozialleistungen als Subjektfinanzierung ausrichten

Mit Ausnahme der Sozialversicherungen war der Sozialbereich lange geprägt von sogenannten kollektiven Leistungen, Subventionen oder Defizitdeckungen an Leistungserbringer und –erbringerinnen. Dadurch konnte die Dienst- oder Sachleistung überhaupt angeboten werden und die Taxen im Umfang der Subventionierung verbilligt werden, unabhängig der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Benützers oder der Benützerin. Blieb Ende Jahr ein Defizit, wurde es durch öffentliche Mittel gedeckt. Man war es den Institutionen und den darin begleiteten oder betreuten Personen im Doppelsinn des Wortes „schuldig“. Unklar blieben dadurch die wahren Kosten der Dienst- oder Sachleistung. Das Angebot orientierte sich oft am Bedürfnis und nicht am Bedarf.

Vollkostenrechnung und Eigenfinanzierung

Neu wird von einer Vollkostenrechnung ausgegangen, welche die Basis für die Taxen oder Gebühren eines Angebotes ist. Diese Taxen orientieren sich am notwendigen individuellen Bedarf und können auch pauschaliert werden. Grundsätzlich sind diese vollen Taxen vom Leistungsbezüger und von der Leistungsbezügerin aus Eigenmitteln und Sozialversicherungsleistungen zu bezahlen.

Subjektfinanzierung als Bedarfsleistung

Ohne flankierende Massnahmen wäre eine reine marktwirtschaftlich orientierte Verrechnung zu den vollen Taxen unsozial, da viele Menschen notwendige soziale Dienste gar nicht aus eigenen Mitteln und Sozialversicherungsleistungen bezahlen können. Genau für diesen Fall ist die Subjektfinanzierung vorgesehen. Wer eine notwendige soziale Dienst- oder Sachleistung nicht bezahlen kann, erhält unter gesetzlich bestimmten Voraussetzungen Zuschüsse des Gemeinwesens.

3.9. Variante: Sozialregionen bilden

Unter diesem Titel wird die Diskussion darüber eröffnet in welcher Organisationsform die Einwohnergemeinden ihre Leistungsfelder erbringen sollen.

Status quo

Grundsätzlich ist für die Organisation jede einzelne Einwohnergemeinde selbst verantwortlich. Sie wählt eine Sozialhilfekommission und setzt je nach Grösse der Einwohnergemeinde einen Sozialdienst (ein Sozialamt) ein oder beteiligt sich an einem Sozialdienst. Bereits die geltende Gesetzgebung lässt es zu, dass sich die Einwohnergemeinden fakultativ und freiwillig „von unten nach oben“ als Sozialregionen organisieren könnten. Aufgrund der geführten Diskussionen wird dieses Modell nach wie vor als Hauptvariante vorgeschlagen: Die Einwohnergemeinden führen einen oder beteiligen sich an einem Sozialdienst und wählen eine eigene Sozialkommission. Anstelle einer Sozialkommission kann die Einwohnergemeinde einen Sozialbeauftragten oder eine Sozialbeauftragte einsetzen. Als freiwillige und fakultative Möglichkeit bleiben die bereits bisher auch im Gemeindegesetz³⁶ vorgesehenen Zusammenarbeitsformen im Zweckverband oder im Rahmen eines öffentlichrechtlichen Vertrages.

Sozialregion

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens wird eine Variante mit einer Subvariante vorgeschlagen, welche gesetzlich „von oben nach unten“ Sozialregionen bildet. Für Sozialregionen spricht hauptsächlich die notwendige Professionalisierung mit ausgebildeten Fachleuten, welche angesichts der zunehmend komplexer werdenden gesellschaftlichen Verhältnisse zwingend wird. Damit ist zwar nicht auszuschliessen, dass damit der Aufwand und damit die Kosten der „Sozialadministration“ steigen, in der Regel sinken aber die Gesamtkosten der Unterstützungsleistungen um ein Mehrfaches, weil die richtigen Massnahmen rechtzeitig eingeleitet werden können; ganz abgesehen davon, dass damit vor allem die persönliche Hilfe fachlich abgestützt erbracht wird. Nach dem Modell „Sozialregion“ erbringen die Einwohnergemeinden ihre sozialen Dienst- oder Sachleistungen zwingend regional. Die Einwohnergemeinden verzichten somit auf eigene Sozialdienste und Sozialorgane. Sie setzen einen regionalen Sozialdienst und eine regionale Sozialkommission ein; nach dem gleichen Organisationsmodell wie im Bildungs- und Schulbereich. Nach der *Variante* legt der Kantonsrat in der Sozialplanung die Sozialregionen nach einem Normschlüssel auf der Basis der Einwohnerzahlen, der Anzahl Personenhaushalte und der geographischen Erreichbarkeit fest. Nach der *Subvariante* wird die Initiative den Einwohnergemeinden überlassen. Können sich Einwohnergemeinden aber nicht innert fünf Jahren seit Inkrafttreten dieses Gesetzes auf Sozialregionen einigen, legt der Regierungsrat die Sozialregionen fest oder weist säumige Einwohnergemeinden einer Sozialregion zu.

Sowohl Kantonsrat als auch Regierungsrat berücksichtigen bei ihrer Entscheidung gewachsene Strukturen.

3.10. Variante: Kostenverteiler GASS vereinfachen

Mit dem Gesetz über die Aufgabenreform soziale Sicherheit vom 7. Juni 1998³⁷ wurden die Verteilschlüssel zwischen Kanton und Einwohnergemeinden in den im Gesetz genannten Leistungsfeldern mit Ausnahme des Verteilschlüssels der Ergänzungsleistungen (Verbundaufgabe) aufgehoben.

Aus dieser an sich einfachen Lösung ergab sich aber ein kompliziertes Abrechnungsmodell. Um die **Kostenneutralität** zu gewährleisten, werden nämlich nach geltendem Recht die aus den wirtschaftlichen Belastungen und Entlastungen von Kanton und der Gesamtheit der Einwohnergemeinden entstehenden Kosten trotz Aufgabenreform weiterhin nach den bis 1998 geltenden Verteilschlüsseln aufgerechnet. Der Regierungsrat ändert jeweils den Verteilschlüssel der Ergänzungsleistungen zugunsten oder zulasten des Kantons.

³⁶ BGS 131.1

³⁷ BGS 131.81

- 1999 betrug das Gesamtvolumen 172.5 Mio. Franken bei einem Verteilschlüssel von:
33.3% Kanton : 66.6% Einwohnergemeinden
- 2003 betrug das Gesamtvolumen 215.5 Mio. Franken bei einem Verteilschlüssel von:
42% Kanton : 58% Einwohnergemeinden

Dieser Modus war einerseits politisch motiviert, um den ersten Baustein Aufgabenreform soziale Sicherheit überhaupt realisieren zu können. Nach aussen wird damit der Anschein erweckt, die Finanzströme in der sozialen Sicherheit seien entflochten, dabei ist im Innenverhältnis aber alles beim alten geblieben. Andererseits weisen nunmehr die Einwohnergemeinden und der Kanton rein buchhalterisch die jeweils auf 100% aufgerechneten Zahlen ihrer Leistungsfelder in der Rechnung aus, was der Transparenz und Kostenwahrheit dient.

Im gleichen Gesetz über die Aufgabenreform wurden die Einwohnergemeinden auch verpflichtet, sich an den Verwaltungskosten des Kantons zu beteiligen, welche dem Kanton in bestimmten Leistungsfeldern entstehen: Diese Verwaltungskosten betragen zur Zeit rund 3.2 Mio. Franken.

Dieses Modell kann nun als unvollendete und komplizierte Lösung beibehalten werden, obwohl die Berechnungen aufwendig sind und jährlich ein Konfliktpotential über die Höhe der anrechenbaren Leistungen und Verwaltungskosten in sich bergen. Nachdem Kanton und Einwohnergemeinden nunmehr über 5 Jahre Erfahrungswerte gesammelt hat, soll als Variante ein einfaches Modell gewählt und damit die Aufgabenteilung abgeschlossen werden.

Variante: Modell: einfach

Modellhaft wird in einem **ersten Schritt** die bisherige „Schattenrechnung“ gestrichen und die sozialen Leistungsfelder werden somit integral dem jeweiligen Gemeinwesen zugeteilt. Dafür wird der Verteilschlüssel der Ergänzungsleistungen aufgrund der Erfahrungswerte fix festgelegt auf: 58–62% Gemeinden : 42–38% Kanton.

In einem **zweiten Schritt** verzichtet der Kanton darauf, den Einwohnergemeinden die heutigen Verwaltungskosten von 3.2 Mio. in Rechnung zu stellen. Der Kanton trägt die Kosten, weil er neu gesetzlich die Verwaltungsleistung erbringt. Um die Kostenneutralität zu erhalten, verändert diese Transaktion den EL-Verteilschlüssel zugunsten des Kantons auf: 62–65% Gemeinden : 38–35% Kanton.

Nach einer Variante in diesem Entwurf sollen neu die von den Einwohnergemeinden über die Sozialhilfe getragenen *Kosten des Massnahmenvollzuges* im Umfang von 6 Mio. Franken auch – wie heute schon die Strafvollzugskosten – *kantonalisiert* werden. Um die Kostenneutralität zu erhalten, muss deshalb in einem **dritten Schritt** ein zusätzlicher Ausgleich zugunsten des Kantons berücksichtigt werden. Der neue EL-Verteilschlüssel würde somit annäherungsweise festgelegt auf: **70–75% Einwohnergemeinden : 30–25% Kanton.**

Dieser neue EL-Verteilschlüssel wird fix in § 85 dieses Gesetzes festgeschrieben. Die Bestimmungen über die Verwaltungskosten werden angepasst. Da die Geltungsdauer des Sozialgesetzes auf 12 Jahre befristet ist, kann spätestens auf diesen Zeitpunkt der Schlüssel neu verhandelt werden. Die Auswirkungen des NFA werden aber dazu führen, dass dieser Schlüssel – aus anderen Gründen – noch früher zur Diskussion zu stellen sein wird.

3.11. Rechtsmittelwege vereinheitlichen

In „verwaltungsrechtlichen“ Angelegenheiten richtet sich der Rechtsschutz nach dem Gesetz über die Gerichtsorganisation³⁸ und dem Verwaltungsrechtspflegegesetz³⁹, sofern nicht Bundesrecht anwendbar ist oder dieses Gesetz nichts anderes bestimmt.

In „versicherungsrechtlichen“ Angelegenheiten wird nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG)⁴⁰ verfahren: danach kann gegen Verfügungen der Ausgleichskasse (einschliesslich EL und Prämienverbilligung (IPV)), der IV-Stelle und der Familienausgleichskassen innerhalb von 30 Tagen bei der verfügenden Organisation Einsprache erhoben werden. Gegen deren Einspracheentscheide und -verfügungen kann beim Versicherungsgericht des Kantons Solothurn Beschwerde geführt werden.

3.12. Sunset act: Geltungsdauer befristen

Im Sozialbereich wurden in den letzten Jahren alle neuen Erlasse befristet. Dies kann zwar zu einer Belastung der Verwaltung führen, erhöht aber den Reformdruck. Dies verlangt von allen beteiligten Stellen aber auch ein gewisses Umdenken. Es muss keinesfalls Unvermögen sein, wenn auf den Zeitpunkt des „Verfalldatums“ keine erneuerte Gesetzgebung vorliegt. Gesetzliche Bestimmungen können sich bewähren und dem Kantonsrat steht es frei, anstelle einer Totalrevision die bisherige Gesetzgebung zu verlängern oder ersatzlos zu streichen.

Das Gesetz soll deshalb vom Kantonsrat vor Ablauf einer Geltungsdauer von 12 Jahren seit Inkrafttreten verlängert werden oder es verfällt – für den Fall, dass das Gesetz auf 1. Januar 2006 in Kraft tritt – per 31. Dezember 2017.

4. Zwölf Neuerungen

Grundlegende **inhaltliche Reformen** einzelner Leistungsfelder wurden zwar von politischen Kreisen und sozialen Organisationen gefordert, ergaben aber – mit Ausnahme des Bereiches über Menschen mit Behinderungen im Zusammenhang mit dem NFA – keine politischen Mehrheiten. Inhaltlich gewichtige Reformen – wie zum Beispiel eine kohärente Familiengesetzgebung – sollen, sofern der politische Wille vorhanden und mehrheitsfähig ist, später mit einem **fünften Baustein** an die Hand genommen werden.

Deshalb werden weitgehend die bestehenden Regelungen aus Einzelgesetzen in das Sozialgesetz überführt. Das Revisionsvorhaben lässt sich unter diesem Gesichtswinkel hauptsächlich als „Nachführung“ oder „technische Revision“ bezeichnen. Aufgrund veränderter Umstände oder geplanter Neuordnungen drängten sich aber auch so noch viele Neuerungen und Änderungen auf.

Die Neuerungen – hauptsächlich im **besonderen Teil** geregelt – werden nachfolgend in der Reihenfolge des Gesetzesaufbaus kurz dargestellt. Die Änderungen finden sich bei der Kommentierung der einzelnen Module.

³⁸ BGS

³⁹ BGS

⁴⁰ SR 830.1

4.1. **Rechtsansprüche auf soziale Hilfen – insbesondere auch für Menschen mit Behinderungen – garantieren**

Die sozialen Hilfen werden nach der Bundesgesetzgebung oder diesem Gesetz garantiert.

Aus kantonaler Sicht steht dabei der **Rechtsanspruch** auf finanzielle Leistungen für Menschen mit Behinderungen im Vordergrund, welche notwendige Dienst- oder Sachleistungen, Sonderschulungen oder stationäre Aufenthalte in sozialen Institutionen nicht oder nur teilweise bezahlen können.

Im Zusammenhang mit dem neuen eidgenössischen Behindertengleichstellungsgesetz⁴¹, dem geplanten neuen Finanzausgleiches Bund – Kantone (NFA) und dem Übergang von der Objekt- zur Subjektfinanzierung werden daher die Bestimmungen des geltenden kantonalen Gesetzes über heilpädagogische Institutionen (früher Jugendheimgesetz)⁴² total revidiert.

Gleichzeitig wird damit die gesetzliche Grundlage gelegt und der Nachweis erbracht, dass auch bei einer möglichen "Kantonalisierung" des Behinderten- und Sonderschulbereiches die Stellung und Situation von Menschen mit Behinderungen sowie mit Bedarf an Sonderschulung nicht nur erhalten, sondern verbessert wird.

4.2. **Kinderzulage auf Fr. 200.- erhöhen**

Die wiederkehrende Kinderzulage beträgt gegenwärtig Fr. 175.- pro Kind und Monat. Materiell soll die minimale Kinderzulage 200.- pro Kind und Monat betragen. Im Hinblick auf das mögliche Inkrafttreten des Sozialgesetzes auf 2006 lässt sich jedoch diese massvolle Erhöhung rechtfertigen, ohne dass die wirtschaftliche Standortgunst des Kantons merklich geschmälert würde. Der Kanton ist aber in seiner Doppelrolle als Arbeitgeber in seinem Entscheid nicht ganz frei. Weil er vor einigen Jahren aus Spargründen der Familienausgleichskasse ausgetreten ist und damit die Kinderzulagen direkt aus eigenen Mitteln bezahlt, ist damit allein für den Kanton Solothurn mit einer jährlichen Mehrleistung von rund 1 Mio. Franken zu rechnen.

Diese Erhöhung betrifft nur die bisher anspruchsberechtigten Kinder und bedeutet nicht eine Ausdehnung des Anspruchs auf eine Kinderzulage von Fr. 200.- für *jedes* Kind.

Als kleine Kompensation wird dafür die einmalige Geburtszulage gestrichen und beim Export von Kinderzulagen als Sozialversicherungsleistungen wird auf die Kaufkraft des jeweiligen Landes abgestellt. Dazu ist allerdings zu bemerken, dass eine solche Anpassung von Kinderzulagen nur möglich ist für Arbeitnehmende aus Ländern, welche nicht der EU angehören, beziehungsweise mit denen die Schweiz kein besonderes Übereinkommen abgeschlossen hat.

4.3. **Finanzkompetenz zur Prämienverbilligung (IPV) neu regeln**

Nach der Auslegung des Kantonsrates unterliegen Beschlüsse über Kostenbeiträge an die Prämienverbilligung dem obligatorischen Referendum, wenn der Minimalanteil von 50% um 5 Mio. Franken überschritten wird. Zudem wird das Gesetz über die Kürzung von Staatsbeiträgen und die Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen⁴³ angewendet, somit also das 2/3-Quorum des Kantonsrates verlangt. Diese Praxis ist gesetzlich zu ändern. Der Kantonsrat soll aufgrund des Mechanismus des Prämienverbilligungsmodells ermächtigt werden, den Kantonsbeitrag mit einfachem Mehr zu beschliessen. Zu

⁴¹ SR 151.3

⁴² BGS 837.11

⁴³ BGS 121.24

diesem Zweck wird die geltende Bundesregelung des KVG in das kantonale Recht überführt. Der Kanton Solothurn gewährt damit als Regel 100% der Prämienverbilligung; der Kantonsrat kann aber – wie bisher – diese Leistung um maximal 50% kürzen, wenn die Prämienverbilligung für versicherte Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen trotzdem sichergestellt ist.

4.4. Variante: „Unerhältliche“ Prämien nicht mehr über die Prämienverbilligung abgelden.

Als Variante wird die bisherige Regelung aufgehoben, wonach die Einwohnergemeinden ihre Leistungen an „unerhältliche Prämien“ wegen Verlustscheinen über die Prämienverbilligung abwickeln können. Die Einwohnergemeinden zahlen nämlich den Krankenversicherern nachträglich die Prämien, um letztlich das Risiko zu minimieren, im unversicherten Krankheitsfall eines „Prämienausständers“ über die Sozialhilfe Leistungen erbringen zu müssen.

Der Verzicht darauf, diese Verlustscheine über die Prämienverbilligung abzuwickeln, würde es den Einwohnergemeinden überlassen, ob sie das erwähnte Risiko eingehen oder die Prämien **auf eigene Rechnung** nachzahlen wollen.

Aus Sicht der kantonalen Prämienverbilligungsleistungen liegt in dieser Variante ein Sanierungspotential von brutto jährlich 5 Mio. Franken.

Dadurch mögliche und wahrscheinliche Kostensteigerungen in der Sozialhilfe sind schwer abzuschätzen, liegen aber sicher im Millionenbereich, da es sich bei den säumigen Personen in der Mehrzahl nicht um begüterte Personen handelt. Mit der bisherigen Lösung konnte zudem eine für alle Seiten befriedigende Situation geschaffen werden. Die Versicherer bekommen – mit Ausnahme der Verwaltungsumtriebe – die Prämienausstände und Betreuungskosten vergütet, Kanton und Einwohnergemeinden minimieren ihr Risiko und ihren Verwaltungsaufwand und der Bund beteiligt sich über die Prämienverbilligung mit 70% an den Kosten.

4.5. Einen weiteren Schritt zur Familienförderung machen

Das Sozialgesetz enthält keine kohärente und umfassende Familienpolitik sondern nur bisherige Teilleistungen mit sozialem Charakter ergänzt mit

- der Aufnahme familienergänzender Betreuungsangebote. Dabei kommt dieser Bestimmung programmatischer Charakter zu und appelliert an die Einwohnergemeinden, ihren Autonomiebereich für adäquate Lösungen zu nutzen;
- der Verstärkung des Kinderschutzes;
- der Verankerung der Jugendförderung im Gesetz.

4.6. Ambulante und stationäre Langzeitpflege vernetzen

Die ambulante Pflege und die stationäre Langzeitpflege sollen zusammengefasst werden. Inhaltlich werden die bisherigen Regelungen übernommen. Der Bereich Pflege ist auch ausserhalb der Spitalpflege im Kanton Solothurn weit entwickelt. Faktisch zu wünschen sind weiterhin grössere Betriebsverbände oder Zusammenschlüsse der Leistungserbringer und -erbringerinnen.

4.7. Alter als Lebensabschnitt postulieren

Neu wird der Bereich Alter bewusst von seiner Verbindung mit der Pflege und mit den Heimen abgekoppelt. Das Alter soll – wie die Jugend – bewusst als Lebensabschnitt positioniert werden. Ähnlich wie bei der Jugendförderung haben die Einwohnergemeinden im Rahmen ihrer Autonomie – auch ausserhalb der Pflege – mit Massnahmen, Dienst- und Sachleistungen den Besonderheiten einer zunehmend grösser werdenden Bevölkerungsgruppe Rechnung zu tragen. Steht bei der Jugend vor allem die Integration in unsere Gesellschaft und in ihre Lebenswelten im Vordergrund, gilt es bei der Altersarbeit zu verhindern, dass ältere Menschen desintegriert und aus ihren Lebenswelten ausgeschlossen werden.

4.8. Verordnung über das Bestattungswesen aufheben

Man mag sich darüber streiten, ob Bestattungsbestimmungen in ein Sozialgesetz gehören. Und doch gehört der Tod als Lebensende zum menschlichen Zusammenleben, auch wenn er gemeinhin verdrängt wird. Die Regelung bildet einerseits die Abrundung zu den Bestimmungen über die Schwangerschaftsberatung vor dem Lebensbeginn und bietet andererseits Gelegenheit, die Verordnung über das Bestattungswesen aufzuheben und in die ausschliessliche Kompetenz der Einwohnergemeinden zu legen.

4.9. Prinzip Gegenleistung in der Sozialhilfe einführen

Neu statuiert wird das Prinzip Gegenleistung. Wie der Name sagt, sollen Sozialhilfeleistungen an Gegenleistungen der hilfebedürftigen Person gekoppelt werden. Ausdruck des Gegenleistungsprinzips bilden zum einen individuelle Zielvereinbarungen, welche im Sinne eines Hilfeplans vereinbart werden, und zum andern berufliche und soziale Integrationsmassnahmen, die bei der Bemessung der wirtschaftlichen Sozialhilfe angemessen angerechnet werden können.

Eine Umsetzung dieser Zielsetzung gelingt aber letztlich nur mit professionellen Sozialdiensten.

4.10. Variante: 10%-Kürzung der Sozialhilfeleistungen aufheben

Für die Bemessung der wirtschaftlichen Sozialhilfe wird zusätzlich zur Hauptfassung die Variante der uneingeschränkten Anwendbarkeit der SKOS-Richtlinien unterbreitet. Mit der vollumfänglichen Anwendung der SKOS-Richtlinien würde ein wichtiger Beitrag zur interkantonalen Harmonisierung im Bereich Sozialhilfe geleistet und das Problem der Ungleichbehandlung in interkantonalen ZUG⁴⁴-Fällen ausgeschaltet. Auch aus fachlicher Sicht wäre der Schritt der moderaten Erhöhung der Unterstützungsansätze zu begrüssen, zeigen doch sämtliche Armutsstudien auf, dass längerfristige und starke Finanzknappheit insbesondere auch für Kinder negative Auswirkungen zeitigen und sich letztlich als Falle erweisen kann, indem zuerst bei den Mitteln zur Teilhabe an der Gesellschaft gespart werden muss und damit oft ein Rückzug aus dem sozialen Umfeld einhergeht. Die finanzielle Mehrbelastung des Gemeinwesens wird auf ca. 5% geschätzt. Gerechnet auf den heutigen Gesamtausgaben von 40 Mio. Franken ist mit Mehrkosten für die Einwohnergemeinden von rund 5% oder 2 Mio Franken zu rechnen. Bleibt der bisherige Kostenverteiler zwischen Kanton und Gemeinden, hätte der Kanton daran 35% oder 0.7 Mio. Franken zu tragen.

⁴⁴ SR 851.1

4.11. Variante: Strafmassnahmenvollzugskosten kantonalisieren

Straf-Massnahmenvollzugskosten gelten als Sozialhilfeleistungen, Strafvollzugskosten werden vom Kanton getragen. Diese Ungleichbehandlung ist stossend. An sich spräche nichts dagegen, auch die Strafvollzugskosten zu individualisieren und den einzelnen „Bezügern und Bezügerinnen der Leistung“ in Rechnung zu stellen. Wer die Strafvollzugskosten nicht bezahlen kann, würde über die Subjektfinanzierung von der Sozialhilfe unterstützt und – wenn er in günstige Verhältnisse kommt – rückerstattungspflichtig. Allein, sowohl Straf-Massnahmenvollzug und Strafvollzug sind Bereiche, in denen die Organe einer Einwohnergemeinde nichts zu sagen haben.

In einer Variante wird daher vorgeschlagen, den Straf-Massnahmenvollzug, einschliesslich der Massnahmen des Jugendstrafrechtes, als kantonale Aufgabe zu definieren – was sie faktisch bereits ist – und die Kosten auch kantonale zu zahlen. Damit werden rund 5 Mio. Franken von den Einwohnergemeinden zum Kanton transferiert. Daraus resultiert eine Korrektur des Verteilschlüssels nach dem geltenden Gesetz Aufgabenreform soziale Sicherheit⁴⁵ zulasten der Einwohnergemeinden von etwa 8–10%.

⁴⁵ BGS 131.81

4.12. Grundlage für die Umsetzung Asylgesetz schaffen

Bis heute wird das eidgenössische Asylgesetz – zumindest im Sozialbereich – direkt aus dem Bundesgesetz und aufgrund von Regierungsratsbeschlüssen vollzogen. Es rechtfertigt sich, dafür eine formalgesetzliche Rahmenbestimmung zu verfassen.

4.13. Verworfenne Anliegen

4.13.1. Zusammenlegung des Sozialversicherungsvollzugs

Mit der Massnahme SO⁺49 sollte geprüft werden, ob der Sozialversicherungsvollzug, namentlich die Ausgleichskasse, die IV-Stelle und auch die Arbeitslosenversicherungskasse organisatorisch zusammenzulegen seien. Eine in einem eigenen Projekt gebildete Arbeitsgruppe kam zum Schluss, dass sich aus einer – zwar möglichen – Zusammenlegung keine Synergien ergäben. Es sei vielmehr individuell auf verbesserte Abläufe und auf die auch vom Bund propagierte interinstitutionelle Zusammenarbeit zu setzen.

4.13.2. Neuregelung der Kinderzulagen: Für *jedes* Kind Fr. 200.– pro Monat

Dieses Anliegen wurde aus Kostengründen verworfen.

4.13.3. Prämienverbilligung 100%

Auch dieses Begehren wurde aus Kostengründen nicht weiterverfolgt. Im Raum bleibt aber die Tatsache stehen, dass der Kanton Solothurn im Jahr 2004 nur auf der Basis von 68% Bundesmittel abholt und damit rund 80 Mio. Franken statt 117 Mio. Franken zur Prämienverbilligung zur Verfügung hat. Aufgrund der heutigen Finanzierung Bund 71% : Kanton 29% verzichtet der Kanton somit auf Bundesmittel im Umfang von 26 Mio. Franken, um selber 11 Mio. Franken aus eigenen Mitteln nicht ausgeben zu müssen. Es lässt sich fragen, ob sich nicht eine kompensatorische Lösung im Umfang von 11 Mio. Franken finden liesse, welche es auch dem Kanton ermöglichen würde, die Prämienverbilligung auf der Basis von 100% der Bundesmittel zu gewähren. Der Kanton Thurgau ging diesen Weg, indem er im Rahmen der Steuergesetzgebung⁴⁶ die Kinderabzüge herabsetzte, damit die steuerbaren Einkommen erhöhte und aufgrund der Progression zu Mehreinnahmen kam, welche die Mehraufwendungen für die Prämienverbilligung – unter Privilegierung von Familien – weitgehend deckten. Allein dieses Modell –im Kanton Solothurn 1996 bei der Einführung der Prämienverbilligung zur Diskussion gestellt und bei der letzten Steuergesetzrevision 2001 erneuert und mit einem Kurzgutachten unterlegt – fand keine politische Mehrheit.

4.13.4. Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien

Auch die Forderung nach Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien kann aus finanziellen Gründen nicht umgesetzt werden.

Immerhin sei das postulierte „Tessiner-Modell“ kurz skizziert. Es kennt vier Formen von Zulagen:

Unabhängig vom Einkommen der Eltern:

- Grundzulage
- Ausbildungszulage für Kinder in Ausbildung in der Schweiz (Export möglich für EU-Länder) und für behinderte Kinder

Abhängig vom Einkommen der Eltern:

- Ergänzungszulage: deckt den Bedarf der Kinder bis 15 Jahre, sofern das Einkommen der Eltern nicht genügt;
- Kleinkinderzulage: Ergänzt das Familieneinkommen, wenn eine Familie mit mindestens einem Kind unter drei Jahren trotz Ergänzungszulage ihren Minimalbedarf nicht zu decken vermag.

⁴⁶ BGS 614.1

Dieses Familienzulagengesetz wurde im Jahre 2002/2003 revidiert und mit einem neuen Familiengesetz ergänzt. Die beiden Gesetze bilden zusammen die Hauptpfeiler der Familienpolitik des Kantons Tessin.

Das bisherige Konzept der Obhut wurde durch dasjenige des Zusammenlebens mit dem Kind ersetzt, das als besser geeignet gilt, um den gesetzlichen Erfordernissen zu entsprechen.

Für die Ergänzungszulage wurden Formen von „teilweisem Zusammenleben“ zugelassen (das Kind wird tagsüber oder während eines Teils der Woche von Drittpersonen betreut).

Für die Kleinkinderzulage wird künftig auf wirtschaftliche Kriterien (Einkommensgrenze) abgestellt und verlangt, dass das Kind tatsächlich mit den Eltern zusammen lebt. Es wird nicht mehr vorausgesetzt, dass sich ein Elternteil mindestens während der Hälfte des Arbeitstages um das Kind kümmert und die Berufstätigkeit den Beschäftigungsgrad von 50 Prozent überschreiten müsse.

Die Hauptneuheit besteht indessen in der Einführung einer weiteren Unterstützungsleistungen für arme Familien, die insbesondere den Müttern erlaubt, Familien- und Berufsleben zu vereinbaren. Für berufstätige Eltern wird eine Entschädigung für die Kosten der Kinderbetreuung in einer anerkannten und zugelassenen Kinderkrippe bzw. bei einer anerkannten Tagesmutter eingeführt. Die Beihilfe wird durch die Kombination einer direkten Unterstützung an die bewilligten Strukturen und einer direkten Hilfe an die bedürftigen Familien gesichert.

Am 22. Januar 2002 hat der Kantonsrat eine entsprechende Motion der SP-Fraktion (M109/2001: Ergänzende Bedarfsleistungen – Kinder dürfen kein Armutsrisiko sein) nicht erheblich erklärt. Die damalige Begründung gilt auch heute noch: Dem Anliegen ist zwar grundsätzlich Verständnis entgegenzubringen, allein die finanzielle Ausgangslage des Kantons Solothurn verunmöglicht derzeit, das Modell einzuführen. Wenn der Kanton Solothurn das Tessiner Modell einführen würde, müssten zusätzlich zu den Kinderzulagen neu Ergänzungszulagen und Kleinkinderzulagen in der Höhe zwischen CHF 14 bis 18 Mio. ausbezahlt werden, die nur zu einem Teil durch die Einsparungen infolge geringerer Sozialhilfeleistungen wettgemacht werden können. Die Sozialhilfe für Familien würde mit der Einführung einer Ergänzungszulage nicht wegfallen, weil das soziale Existenzminimum nach den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) höher ist als der Lebensbedarf beim Ergänzungszulagenmodell. Die Infrastruktur der Sozialhilfe erfährt mit der wesentlichen Verlagerung von Leistungen in die Familienausgleichskassen keine substanzielle Reduktion, da die Durchführung der Sozialhilfe sehr dezentral aufgebaut ist und weiterhin für die verbleibenden Bedarfsgruppen aufrecht erhalten werden müsste. Da die kantonale Verwaltung keiner Familienausgleichskasse angeschlossen ist und die Kinderzulagen als Unternehmen mit mehr als 500 Angestellten selber zahlt, würde die Einführung des Tessiner-Modells zusätzliche Mehraufwendungen von rund 4 Mio. Franken nach sich ziehen. Die zusätzlichen Stellen und die entsprechende Infrastruktur bei der Familienausgleichskasse würden jährlich rund CHF 0,7 Mio. kosten. Die Kleinkinderzulagen müssten vollumfänglich vom Kanton und den Gemeinden finanziert werden. In jedem Fall wäre mit einem Ausbau der Leistungen zu rechnen, weil Familien Zulagen erhalten würden, die bisher keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben.

Im gleichen Zusammenhang wurde auch das Modell nicht weiterverfolgt, die Höhe der Kinderzulagen generell von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (den Einkommens- und Vermögensverhältnissen) der Eltern abhängig zu machen.

4.13.5. Neues Modell zur Berechnung der Alimentenbevorschussung

Schliesslich wurde vorgeschlagen, das heutige Alimentenbevorschussungsmodell mit seinen starren Grenzwerten kostenneutral „aufzuweichen“ indem abgestufte nach oben abnehmende Bevorschussungshöhen eingeführt würden. Mit einem sanften Übergang entfallt damit im Grenzbereich das „Alles oder Nichts“. Gleichzeitig könnten damit – getreu dem Bedarfsleistungsprinzip – Alimentenläubigerinnen mit geringerem Einkommen bevorzugt werden. Diese an sich bestechende Lösung wurde verworfen, weil die Kostenneutralität aufgrund der ohnehin schon herabgesetzten Bevorschussungshöhe nicht hätte eingehalten werden können. Auch in Relation zum Verwaltungsaufwand macht es wenig Sinn, Alimentenläubigerinnen im Grenzbereich eines steuerbaren Einkommens (ohne Alimente) von Fr. 40'000.– zum Beispiel noch mit Fr. 240.– statt heute 633 Franken zu bevorschussen. Da es sich um eine Bevorschussung handelt, liessen sich solche Modelle nur dann verwirklichen, wenn die Bevorschussungshöhe hinaufgesetzt würde (zum Beispiel auf die maximale Waisenrente nach AHV, statt wie heute auf den Durchschnittswert zwischen der minimalen und maximalen Waisenrente). Gerade dadurch würde aber der Sanierungserfolg der letzten Jahre zunichte gemacht, der sich aus eben dieser Senkung der Bevorschussungshöhe auf den heutigen Wert für Kanton und Einwohnergemeinden ergab. Zweifellos liesse sich das Modell auch verbessern, wenn der Inkassoerfolg bei nahezu 100% läge. So würde sich das Modell selber finanzieren. Die Praxis ist aber nicht so. Seit der Einführung der Alimentenbevorschussung im Jahre 1982 liegt – trotz gesteigerter Anstrengung – der durchschnittliche Inkassoerfolg bei rund 40%, was dazu führt, dass das Gemeinwesen jährlich 4.5 Mio. Franken als Defizit und damit als verkappte Sozialhilfe zu tragen hat.

5. Verträglichkeitsprüfungen

5.1. Verfassungsmässigkeit

Die Verfassungsmässigkeit ist gewährleistet und konkretisiert die **Sozialziele** nach Art. 22 KV⁴⁷ in Verbindung mit Art. 94 KV. Dabei wird darauf geachtet, dass die Sozialziele – entsprechend dem Verfassungstext – *in Ergänzung der privaten Initiative und Verantwortung* und *im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeit und der verfügbaren Mittel* verwirklicht werden.

Auch wenn die **Sozialhilfe** nach diesem Gesetz eine kommunale Aufgabe ist, bleibt die Sicherstellung im Sinne der dargelegten Lenkung und Steuerung eben auch Sache des Kantons und entspricht dadurch Art. 95 KV.

Auch Art. 99 KV über das **Versicherungswesen** bildet nach wie vor die Grundlage für die getroffenen gesetzlichen Regelungen, auch wenn das kantonal postulierte Versicherungsobligatorium mittlerweile mit der Bundesgesetzgebung überholt ist.

Es liesse sich einzig fragen, ob Art. 101 Abs. 1 KV anzupassen sei. Demnach führt der Kanton allein oder mit anderen Trägern Spitäler und **Heime**. Aufgrund der Auslegung wird daraus die grundsätzlich ausschliessliche Verpflichtung des Kantons abgeleitet, auch wirklich Spitäler zu führen. Im Gegensatz dazu stellt sich diese Frage bei den Heimen offensichtlich anders. Mit Ausnahme des Wohnheims „Wyssestei“ und der Beschäftigungsstätte „Wyssestei“ im Behindertenbereich führt der Kanton im sozialen Bereich keine eigenen Heime. Im Behindertenbereich werden die Heime privat geführt; im Pflegebereich werden die Heime von Gemeinden, Gemeindeverbänden, Stiftungen und Privaten geführt. Dagegen ist an sich nichts einzuwenden, aber es fehlt die ausdrückliche verfassungsmässige Regelung, wonach hauptsächlich die Einwohnergemeinden für die Pflegeheime (nicht

⁴⁷ BGS 111.1

Behindertenheime) verantwortlich sind. Dabei ginge es aber nicht darum, die Einwohnergemeinden zu verpflichten, selber Heime zu führen, sondern im Sinne des geltenden Alters- und Pflegeheimgesetzes⁴⁸ „dafür zu sorgen“, dass Pflegeheime geführt werden. Allein dafür reicht auch die im Sozialgesetz aufgenommene Verpflichtung aus. Eine Revision der Verfassungsbestimmung drängt sich nicht auf.

5.2. Regierungleitbild und -programm

Das Leitbild und das Regierungsprogramm werden umgesetzt.

Das Sozialgesetz basiert wie das **Leitbild** auf den verfassungsmässigen Sozialzielen, welche in Ergänzung der privaten Initiative und Verantwortung gewährleistet werden, damit soziale Notlagen verhindert oder deren Folgen gemildert werden.

Der Zweckartikel des Gesetzes entspricht dem **Regierungsprogramm** unter Kapitel 6 mit dem Ziel, die **soziale Sicherheit zu erhalten** und sie damit nach dem Wortlaut – Zielbestimmung ohne Adjektiv – nicht auszubauen, aber auch nicht abzubauen. Das Ziel soll über das noch darzustellende „Ampelmodell“ erreicht werden, indem

- Einwohner und Einwohnerinnen mit präventiven Massnahmen und Beratung vor sozialen Notlagen geschützt sowie deren Selbsthilfe und Eigenverantwortung gestärkt werden;
- Menschen in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen mit sozialen Hilfen unterstützt werden;
- Menschen in einer sozialen Notlage mit Sozialhilfe die Existenz gesichert wird;
- Personen, welche die Sozialwerke und Sozialleistungen missbrauchen, verstärkt erfasst und zur Verantwortung gezogen werden.

Im **Regierungsprogramm** wurde das Sozialgesetz – verbunden mit der Vorgabe, die objektorientierte Subventionierung mit der Subjektfinanzierung auf Vollkostenbasis abzulösen – auf die Traktandenliste der Legislaturperiode 2001–2005 gesetzt.

5.3. Gemeindeautonomie

Die Gemeindeautonomie ist nach Art. 45 Abs. 2 KV zwar nur im Rahmen von Verfassung und Gesetz gewährleistet. Besondere Beachtung ist aber dem Umstand zu widmen, dass

- die Gemeinden ihre Organisation selbst bestimmen können und
- die Gesetzgebung ihnen nach Art. 3 KV einen weiten Gestaltungsspielraum einräumt.

Diese Kriterien sind situationsbezogen erfüllt.

Gleichermassen ist die Forderung in Art. 45 Abs. 3 KV erfüllt, indem die den Gemeinden zugeordneten Aufgaben weiterhin auf einer gesetzlichen Grundlage basieren.

6. Finanzielle Auswirkungen

Dargestellt werden nicht die finanziellen Aufwendungen für die sozialen Leistungsfelder, sondern nur die Auswirkungen, der Gesetzesrevision gegenüber dem heutigen Zustand.

⁴⁸ BGS 838.11

6.1. Folgen aus dem allgemeinen Teil

Sozialregionen

Dem Kanton dürften keine Kosten anfallen. Vielmehr wäre mit einer Entlastung des heutigen Verwaltungsaufwandes zu rechnen.

Die Kosten für die Einwohnergemeinden lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt schwer abschätzen, da vorerst im Rahmen der Vernehmlassung das Organisationsmodell erfragt werden soll. Aufgrund von Erfahrungswerten werden zusammengelegte Organisationen aufgrund von Synergien dann günstiger, wenn ihre bisherige Organisationsform und vor allem die Professionalität vergleichbar sind. Beteiligen sich aber auch Partner, welche die Leistungen bis anhin kaum und/oder qualitativ ungenügend erbrachten, ist für diese Partner eine teurere Lösung – was die administrativen Kosten betrifft – nicht auszuschliessen.

Mit der Professionalisierung besteht aber die grosse Chance, dass die Gesamtkosten günstiger werden, sei es, dass mit Hilfeplänen zum Beispiel die Wiedereingliederung beschleunigt wird und dadurch die Dauer der Sozialhilfe verkürzt werden kann oder sei es mit der rechtzeitigen Anmeldung zu Sozialversicherungsleistungen, welche die Höhe der Sozialhilfeleistung minimiert.

Kostenverteiler Kanton – Einwohnergemeinden

Soweit es sich um Umverteilungen von bestimmten Leistungsfeldern handelt (Massnahmenvollzug) oder um die Festsetzung eines fixen Verteilschlüssels zwischen Kanton und Einwohnergemeinden bei den Ergänzungsleistungen handelt, erweist sich diese Revision als kostenneutral. Allerdings ist nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens der vorgeschlagene fixe Verteilschlüssel noch näher zu verifizieren – verbunden mit der Hoffnung, nicht „Rappen zu spalten“.

6.2. Folgen aus dem besonderen Teil

AHV, IV, EO

Keine finanziellen Auswirkungen.

Kinderzulagen

Für den Fall, dass die Kinderzulagen auf 200 Franken erhöht werden, müsste die Familienausgleichskasse des Kantons Solothurn, Stand heute den Beitragssatz von gegenwärtig 1,9% auf 2.0–2.2% erhöhen. Die Beitragssätze der weiteren im Kanton Solothurn tätigen Familienausgleichskassen bewegen sich zwischen 0,5% bis 2,8%. Bei mehreren Kassen dürfte der Beitragssatz danach wahrscheinlich auch über 1,9% liegen. Für den Kanton Solothurn selbst als Arbeitgeber würde eine solche Erhöhung der Kinderzulagen zu jährlichen Mehrkosten von rund 1 Mio. Franken führen.

Ergänzungsleistungen

Keine finanziellen Auswirkungen.

Prämienverbilligung nach KVG

Nach dem vorgeschlagenen Modell „status quo“ keine finanziellen Auswirkungen.

Familie, Kinder, Jugend

Mit dem Entwurf sind keine neuen, direkten finanziellen Auswirkungen verbunden. Je nach Engagement in einzelnen Bereichen, z.B. der Förderung familienergänzender Betreuungsangebote, werden die Belastungen, aber auch die Standortvorteile der Einwohnergemeinden auch künftig unterschiedlich ausfallen.

Alimentenbevorschussung

Keine neuen finanziellen Auswirkungen

Opferhilfe

Da keine materiellen Änderungen getroffen werden, die Opferhilfe ohnehin weitgehend bundesrechtlich definiert ist und die Zuweisung an den Kanton unverändert bleibt, sind keine finanziellen Auswirkungen mit der Anpassung und Integration ins Sozialgesetz verbunden; hingegen folgt die Kostenentwicklung unabhängig vom Gesetz der Anzahl Fälle, der Rechtsanwendung und der Rechtsprechung.

Suchthilfe

Keine finanziellen Auswirkungen

Menschen mit einer Behinderung

Ohne Berücksichtigung möglicher weiterer Entlastungsmassnahmen des Bundes; keine finanziellen Auswirkungen

Pflege

Wegen vorgezogener Teilrevisionen im Zusammenhang mit dem Sparmassnahmenpaket 1998 drängen sich nunmehr keine weiteren materiellen Änderungen mehr auf. Dementsprechend zeitigt der Entwurf auch keine finanziellen Auswirkungen.

Alter

Mit dem Entwurf sind keine neuen, zwingenden direkten finanziellen Auswirkungen verbunden.

Sterben und Bestattung

Keine finanziellen Auswirkungen.

Sozialhilfe allgemein

Verschiebungen gegenüber den heutigen Ausgaben ergeben sich allenfalls mit der Wahl des Bemessungsmodells für die wirtschaftliche Sozialhilfe. Die vollständige Übernahme der SKOS-Richtlinien – statt der bisherigen Kürzung der Ansätze des Grundbedarfs I um 10% – führt zu Mehrausgaben. Die finanzielle Mehrbelastung des Gemeinwesens wird auf ca. 5% geschätzt, weil die bisherige Kürzung die Fixkosten (z.B. Wohnungsmiete und stationären Massnahmen) nicht berührte. Gerechnet auf den heutigen Gesamtausgaben von 40 Mio. Franken ist mit Mehrkosten für die Einwohnergemeinden von 2 Mio. Franken zu rechnen. Bleibt der bisherige Kostenverteiler zwischen Kanton und Gemeinden, hätte der Kanton daran 35% oder 0.7 Mio. Franken zu tragen. Wegen höherer Schranken bei der Rückerstattung und Verwandtenunterstützung sind zudem Ertragsausfälle im Umfang von ca. 200'000 Franken hinzunehmen.

Auch die Verkürzung der Verwirkungsfrist bei der Rückerstattung der Sozialhilfe von 20 auf 10 Jahre bewirkt Mindererträge. Die finanziellen Auswirkungen sind jedoch eher gering, weist doch die bisherige Rückerstattungsbewirtschaftung mit lange zurückliegenden Fällen ein ungünstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis, oder im Klartext einen eher geringen Erfolg auf.

Weitere Verschiebungen im Verhältnis Kanton und Einwohnergemeinden ergeben sich je nach Wahl des Modells für die Finanzierung von Strafvollzug und Strafrechtsmassnahmen. Diese Neuordnung der Finanzierungszuständigkeiten im Umfang von ca. 6 Mio. Franken kann jedoch beim EL-Verteilschlüssel berücksichtigt und ausgeglichen werden.

Sozialhilfe Asyl

Ohne Berücksichtigung allfälliger Entlastungsmassnahmen des Bundes; keine finanziellen Auswirkungen.

6.3. Folgen aus dem Schlussteil*Gebührentarif*

Eine allfällige Anpassung der Gebühren steht nicht in direktem Zusammenhang mit dieser Revision. Eine entsprechende Anpassung wird zum gegebenen Zeitpunkt in einer besonderen Vorlage unterbreitet. Kommunale Gebühren sind in rechtsetzenden Reglementen der Einwohnergemeinde festzulegen.

NFA

Wie dargelegt werden in dieser Vorlage die möglichen finanziellen Folgen des NFA vorerst ausklammert. Ausdrücklich wird in § 168 ein Vorbehalt angebracht, wonach für den Fall, dass die Bundesgesetzgebung über den neuen Finanzausgleich Bund – Kantone in Kraft tritt, die entsprechenden Anpassungen in diesem Gesetz vorzunehmen und die Finanzierung der Sozialleistungen im Verhältnis Kanton und Einwohnergemeinden zu überprüfen sind.

7. Abschreibung von parlamentarischen Vorstössen

Mit diesem Gesetz können folgende parlamentarischen Vorstösse abgeschrieben werden:

Aus dem Geschäftsbereich des Departementes des Innern:

- Motion vom 26. März 2002: Basisqualität und Qualitätssicherung für Heime für behinderte Menschen (Anna Mannhart; CVP)

- Postulat vom 15. September 1999: Gesetzliche Verankerung der Hilfe und Pflege zu Hause (Ida Waldner; SP)
- Postulat vom 26. März 2002: Jugend im Sozialgesetz (Fraktion SP)
- Postulat vom 7. Mai 2003: Alterspolitik – eine Zukunftsaufgabe (überparteilich)
- Postulat vom 17. Juni 2003: Behinderte dürfen nicht zu kurz kommen. Revision der rechtlichen Grundlagen im Behindertenbereich (Beatrice Heim; SP)

Aus dem Geschäftsbereich des Volkswirtschaftsdepartementes:

- Auftrag vom 18. Dezember 2002: Änderung des Kinderzulagengesetzes (Claude Belart, FdP; Edi Baumgartner, CVP)
- Motion vom 22. Februar 1995: Direktanweisung der Kinderzulagen (Beatrice Heim, SP)
- Motion vom 1. Juli 1997: Totalrevision des kantonalen Kinderzulagengesetzes (Fraktion FdP/JLB)
- Postulat vom 9. Mai 2000: Neue Rechtsform für die Ausgleichskasse und die IV-Stelle des Kantons Solothurn (Elisabeth Schibli, FdP/JLB)

8. Vernehmlassungsverfahren

Mit dem Vernehmlassungsverfahren sollen bei verwaltungsunabhängigen oder aussenstehenden Personen weiterer Sachverstand für eine gute Gesetzgebung eingeholt werden und gleichzeitig die "Marktchancen" einer Vorlage getestet werden.

Ergebnis und berücksichtigte Anliegen werden nach durchgeführter Vernehmlassung dargestellt.

9. Das Gesetz

9.1. Allgemeiner Teil

Der Kommentar folgt im allgemeinen Teil den einzelnen Bestimmungen des Gesetzes.

9.1.1. Grundlagen und Grundsätze

§ 1. Ziel und Zweck

Das Sozialgesetz setzt auf die in Artikel 22 der Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986 (KV)⁴⁹ festgesetzten Sozialziele und verwirklicht sie im Bereich der sozialen Sicherheit nach Artikel 94 KV im Rahmen der Zuständigkeit und der verfügbaren Mittel in Ergänzung der privaten Initiative und Verantwortung.

Als Grundlage dient das adaptierte und für den Bereich der sozialen Sicherheit ausgebaut sogenannte „**Ampelmodell**“ (grün-gelb-rot) der Weltgesundheitsorganisation WHO, welche ihre Massnahmen wie folgt gliedert:

Grün	Go ahead	richtet sich an alle Menschen in ihren Lebenswelten	Prävention
Gelb	Caution	richtet sich an gefährdete Menschen	Allokation - Subvention
Rot	Danger	richtet sich an hilfebedürftige Menschen in sozialen Notlagen	Intervention
Blau	Abuse	Gleichzeitig soll der Missbrauch bei der Gewährung sozialer Hilfen und bei Ausrichtung von Sozialleistungen verhindert und bekämpft werden	Sanktion
Grau	Structure	Im Rahmen der Struktur geht es darum <ul style="list-style-type: none"> • die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden zu konkretisieren • die private soziale Tätigkeit (Freiwilligenarbeit, Nachbarschaftshilfe) und private soziale Institutionen zu fördern • die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen sowie öffentlichen und privaten sozialen Institutionen weiter zu entwickeln und • Bundesrecht zu vollziehen 	Organisation

Dieses Modell wird auch für den Sozialbereich übernommen und im Sozialgesetz als Ziel- und Zweck formuliert.

Das Sozialgesetz gilt gleichzeitig als Einführungsgesetz von Bundeserlassen zur sozialen Sicherheit, insbesondere auch der Sozialversicherungen.

⁴⁹ BGS 111.1

§ 2. Sachliche Geltung

Diese Bestimmung umschreibt den sachlichen Geltungsbereich des Gesetzes und schliesst als „Generalgesetz“ der sozialen Sicherheit einzelne Leistungsfelder aus und verweist sie in die Spezialgesetzgebung.

§ 3. Örtliche Geltung

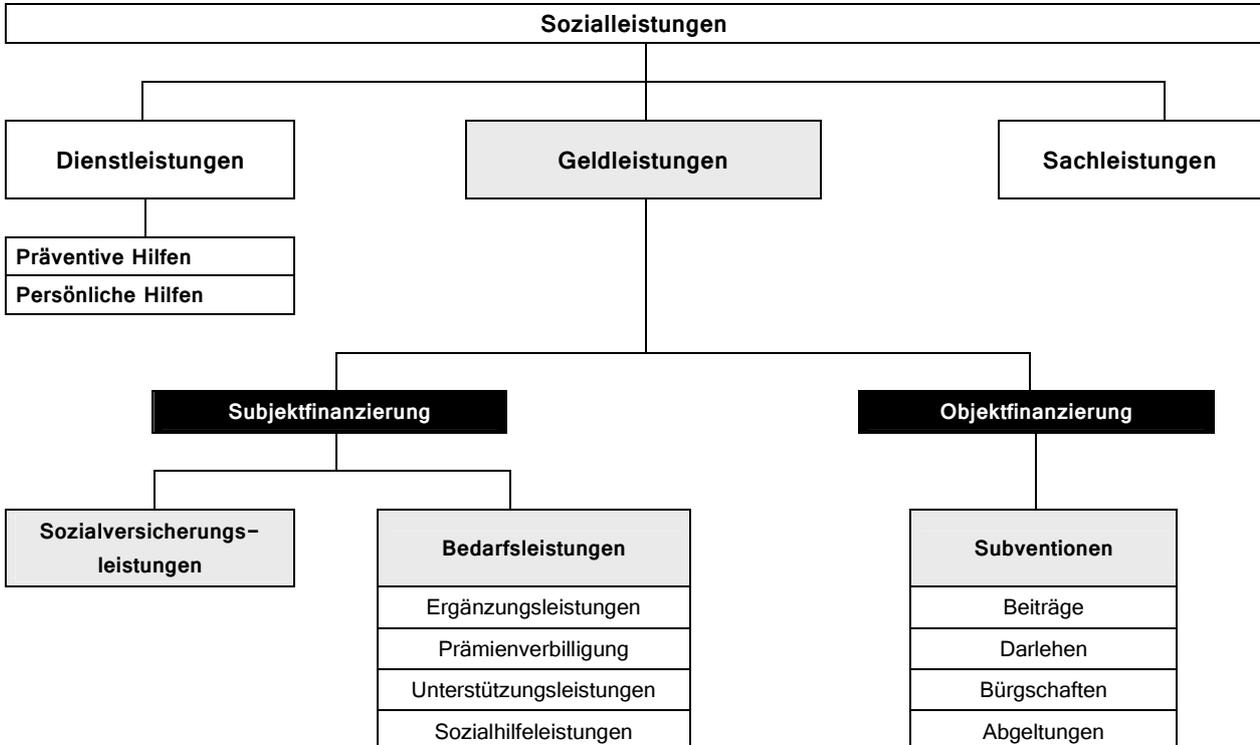
Als Basis wird auf den zivilrechtlichen Wohnsitzbegriff abgestellt. In einzelnen Bereichen gilt als Rechtsbegriff der sogenannte „gewöhnliche Aufenthalt“ und im Rahmen der Sozialhilfe wird im Einzelfall gar die tatsächliche Anwesenheit auf dem Gebiet des Kantons beziehungsweise der Einwohnergemeinde abgestellt. Gegenüber dem geltenden Sozialhilfegesetz⁵⁰ war für den Unterstützungswohnsitz eine Straffung auf einen Paragraphen möglich, weil die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG)⁵¹, welche den Unterstützungswohnsitz interkantonal regeln, auch im innerkantonalen Verhältnis für anwendbar erklärt werden.

9.1.2. Massnahmen und Leistungen

§§ 4 – 8 Umfang

Entsprechend dem Gesetzestext sorgen Kanton und Einwohnergemeinden für Angebote, welche die Lebensqualität ihrer Einwohner und Einwohnerinnen nachhaltig erhält oder verbessert. Sie erbringen die Sozialleistungen als Dienstleistungen (präventive und persönliche Hilfen), als Sachleistungen und als Geldleistungen. Sie leisten – sofern gesetzlich vorgeschrieben und notwendig oder freiwillig – Subventionen an soziale Institutionen und Drittpersonen. Das Gesetz umschreibt diese Leistungskategorien genauer.

Die beiden Tabellen stellen die Systematik der Sozialleistungen graphisch dar



Kanton und Einwohnergemeinden fördern zudem Aus-, Fort- und Weiterbildung der im Sozialbereich mandatierten Personen mit Beiträgen und mit andern geeigneten Mitteln. Sie unterstützen auf Kanton

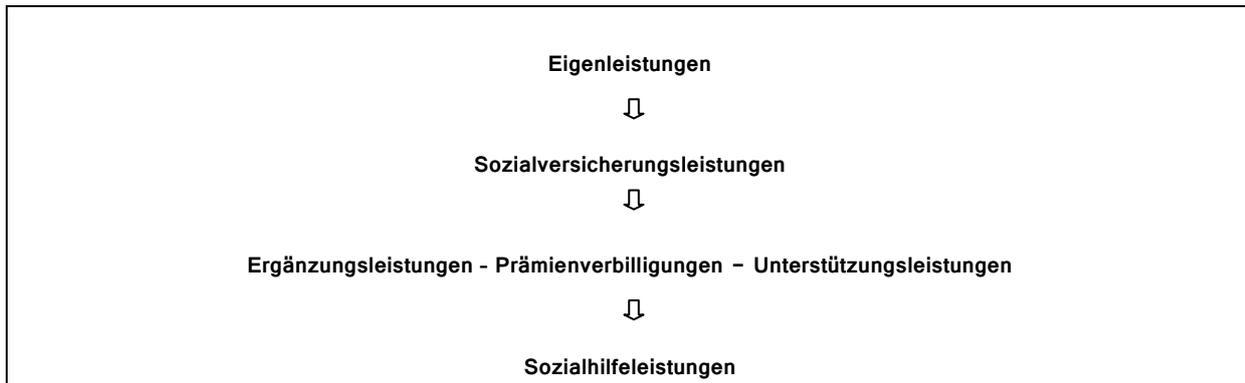
⁵⁰ BGS 835.221

⁵¹ SR 851.1

oder Einwohnergemeinden bezogene wissenschaftliche Arbeiten und erheben und liefern nach Vorgabe des Bundes und der kantonalen Departemente alle relevanten statistischen Daten, um eine aussagekräftige Sozialstatistik und Sozialberichterstattung oder wissenschaftliche Arbeiten zu ermöglichen.

§ 9. Rangfolge von Eigenleistungen und Geldleistungen

In dieser Bestimmung wird der „**Vierer - Schritt**“ der Finanzierung sozialer Dienst- und Sachleistungen als Grundsatz festgelegt.



Diese Reihenfolge ist nicht ausschliessend als „Entweder–Oder–Leistung“ zu verstehen sondern basiert auf der **Chronologie** und **Subsidiarität** der einen Leistung gegenüber der andern. Ein Mix von Eigenleistungen, Sozialversicherungsleistungen und Bedarfsleistungen entspricht geradezu dem Modell der Finanzierung sozialer Dienst- und Sachleistungen.

Als **Eigenleistungen** gelten dabei Eigenmittel, private Versicherungsleistungen aus angemessenen Versicherungspflichten, Leistungen aus familienrechtlichen Unterhalts- und Unterstützungspflichten. Sie gehen den Bedarfsleistungen des Gemeinwesens vor.

Entsprechend der Lehrbuchdefinition werden **Sozialversicherungsleistungen** unabhängig der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit oder sozialen Lage erbracht und gehen den **Bedarfsleistungen** vor. Ergänzungsleistungen, Prämienverbilligungen und Unterstützungshilfen gehen dabei der **Sozialhilfe** vor. Die Sozialhilfe selbst ist gegenüber allen andern sozialen Hilfen subsidiär.

§ 10. Sozialversicherungsleistungen als Subjektfinanzierung

Wirtschaftliche Leistungen richten sich nach der Bundesgesetzgebung oder diesem Gesetz. Als kantonale Sozialversicherung im Sinne dieses Gesetzes gelten nur die Kinderzulagen.

§ 11. Bedarfsleistungen als Subjektfinanzierung

In dieser Bestimmung wird ausdrücklich ein **Rechtsanspruch** auf Ergänzungsleistungen, Prämienverbilligung nach KVG⁵², Unterstützungs- und Sozialhilfeleistungen postuliert, wenn die betroffenen Menschen die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen. Dabei besteht kein Anspruch darauf, dass die erforderliche Leistung in der beantragten Art erbracht wird.

§ 12. Berechnung, Auszahlung und Zuordnung der Bedarfsleistungen

Die Bedarfsleistungen orientieren sich grundsätzlich am individuellen Bedarf, können aber auch pauschaliert werden. Unterstützungshilfen und Sozialhilfe können als Geldleistung ausbezahlt, als Naturalleistung gewährt oder von einer Kostengutsprache abhängig gemacht und zugunsten der anspruchsberechtigten Person direkt an die Institution bezahlt werden, welche die Dienst- oder Sachleistung erbringt.

§ 13. Subventionen als Objektfinanzierung

Nicht alle sozialen Dienstleistungen lassen sich über die Subjektfinanzierung erbringen. Beispiele sind Anlaufstellen für suchtkranke Menschen oder Erstberatungsstellen. Hier sind „Zugangsschwellen“ über eine Objektfinanzierung der Institution abzubauen. Subventionen an soziale Institutionen werden des-

⁵² SR 832.10

halb als Beiträge und Darlehen geleistet, um wirtschaftlich schwächeren Personen den Zugang zu den angebotenen Dienstleistungen zu ermöglichen. Ebenfalls rechtfertigt es sich, gemeinwirtschaftliche Leistungen oder die Kosten von übertragenen öffentlichrechtlichen sozialen Aufgaben abzugelten.

Neu wird im Sozialgesetz die Bürgschaft vorgesehen. Dadurch, dass vor allem der Kanton keine Investitionsbeiträge mehr leistet (zum Beispiel Baukostenbeiträge an Alters- und Pflegeheime und an Institutionen für Menschen mit Behinderungen) und die Betriebskosten indirekt über die Subjektfinanzierung mitträgt, können einzelne Institutionen vielfach keine vorgängigen Erneuerungsinvestitionen tätigen, weil ihnen die notwendigen Eigenmittel fehlen oder die Banken zur Fremdfinanzierung nach Sicherheiten verlangen. Zu diesem Zweck ist das Instrument der Bürgschaft vorzusehen.

§ 14. Nachforderung nicht bezogener Leistungen

Wer eine ihm gesetzlich zustehende Zulage oder rechtmässig zugesicherte wirtschaftliche Leistung nicht oder nur teilweise bezogen hat, kann den ihm zustehenden Betrag nachfordern. Der Anspruch verjährt nach Ablauf von 5 Jahren.

§ 15. Rückerstattung im allgemeinen

Bei zweckfremder oder unzumutbarer Verwendung von Sozialleistungen und Subventionen oder bei Missachtung von Bedingungen und Auflagen – trotz entsprechender Mahnung – werden keine weiteren Leistungen mehr ausgerichtet. Zuviel bezogene Leistungen sind zurückzuerstatten. Ein Rückerstattungsanspruch ist mit dem Ablauf von 10 Jahren seit der letzten Leistungszahlung verwirkt. Grundpfandlich sichergestellte Forderungen und Rückerstattungsansprüche verjähren nicht.

§ 16. Rückerstattung Sozialversicherungsleistungen, Ergänzungsleistungen und Prämienverbilligungen

Bei Rückerstattungen von Sozialversicherungs- und Ergänzungsleistungen richten sich Verfahren und Voraussetzungen nach der jeweiligen Bundesgesetzgebung und insbesondere nach dem Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG)⁵³. Von den Einwohnergemeinden übernommene unerhältliche Prämien, Kostenbeteiligungen, Verzugszinse und Betriebskosten im Rahmen des Prämienverbilligungsverfahrens sind zurückzuerstatten, wenn die versicherungspflichtige Person in finanziell günstige Verhältnisse gelangt.

§ 17. Rückerstattung Sozialhilfe

Für Sozialhilfeleistungen wird rückerstattungspflichtig, wer innerhalb von 10 Jahren seit der letzten Hilfeleistung in finanziell günstige Verhältnisse gelangt. Gegenüber der bisherigen Regelung wird hier die bestehende 20jährige Frist um 10 Jahre herabgesetzt und damit mit den andern Rückerstattungsfristen vereinheitlicht. In der Praxis ergab sich denn auch bei der Bearbeitung der „alten“ Forderungen ein grosser Aufwand mit geringem Ertrag.

Hingegen sind grundpfandlich sichergestellte Forderungen aus Leistungen interessant, da der ehemaligen Sozialhilfeleistung ein Sachwert gegenübersteht. Nach Art. 807 ZGB⁵⁴ unterliegen *Forderungen*, für die ein Grundpfand eingetragen ist, keiner Verjährung. Da aber vorgesehen ist, für Sozialhilfeleistungen weiterhin eine Verwirkungsfrist – wenn auch gegenüber der bisherigen Regelung verkürzt – beizubehalten, muss diese Verwirkung gegenüber der grundpfandlich sichergestellten Rückerstattungsforderung ausdrücklich ausgeschlossen werden, weil sonst die Forderung nicht mehr bestehen und damit das Grundpfand wertlos würde. Gegenüber der bisherigen Regelung sind diese Forderungen auf Rückerstattung daher unverjährbar.

⁵³ SR 830.1

⁵⁴ SR 210

Während der Unmündigkeit und bis zum Abschluss der ordentlichen Erstausbildung oder während der Dauer der Teilnahme an einer beruflichen Integrationsmassnahme ausgerichtete oder durch Gegenleistungen abgegoltene Sozialhilfe ist nicht zurückzuerstatten.

§ 18. Anhörung, Mitsprache und Mitwirkungspflichten

Bei allen sozialen Hilfen sind die betroffenen Menschen anzuhören. Bei der Anordnung einzelner Massnahmen können sie ein Mitspracherecht geltend machen. Diese Mitsprache ist aber in einzelnen Leistungsfeldern nicht mit Mitbestimmung zu verwechseln. Namentlich in der Sozialhilfe geht es bei der Mitsprache nicht darum, ob und in welchem Umfang eine Massnahme getroffen wird, sondern nur um die Art und Weise.

Gesuchsteller und Gesuchstellerinnen sowie Leistungsbezüger und -bezügerinnen sowie deren gesetzliche oder bevollmächtigte Vertretung sind verpflichtet, aktiv am Verfahren mitzuwirken, Auflagen und Weisungen zu befolgen und insbesondere Behörden und Institutionen zu ermächtigen, soweit erforderlich Auskunft zu erteilen.

§ 19. Auskunftspflichten

Die Datenschutzgesetzgebung⁵⁵ verlangt grundsätzlich eine gesetzliche Grundlage für die Auskunftspflicht von und über Drittpersonen an das Gemeinwesen oder unter Leistungserbringern- und -erbringerinnen selbst.

Damit überhaupt die sozialen Hilfen korrekt gewährt und die Sozialleistungen korrekt ausgerichtet werden können, die Koordination unter den verschiedenen Leistungserbringern und -erbringerinnen sichergestellt werden kann (Interinstitutionelle Zusammenarbeit) aber auch, um Missbrauch zu verhindern, müssen nicht nur Gesuchsteller und Leistungsbezügerinnen mitwirken, sondern auch Gemeinden und soziale Institutionen, Verwaltungs- und Rechtspflegeorgane sowie Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen, Sozialversicherer (die Stellen der AHV, IV, EL und ALV, Einrichtungen der beruflichen Vorsorge, Krankenversicherer) und weitere Stellen und Private, welche Personen unterstützen. Sie sind zu verpflichten, die entsprechenden Auskünfte zu erteilen.

Dabei geht es um zwei Aspekte. Einerseits geht es darum, dem Kanton oder den Einwohnergemeinden für das Controlling und die Aufsicht die notwendigen Auskünfte zu erteilen, namentlich Einsicht in die Betriebs- und Rechnungsführung zu gewähren. Andererseits sind kostenlos diejenigen Auskünfte zu erteilen und Unterlagen einzureichen, die notwendig sind, um die individuellen Sozialleistungen festzusetzen, zu ändern, sicherzustellen, an Dritte auszuzahlen oder zurückzufordern.

§ 20. Folgen bei Missachtung der Mitwirkungs- und Auskunftspflichten

Die Sozialleistung kann verweigert, gekürzt oder eingestellt werden, wenn die Mitwirkungs- oder Auskunftspflichten missachtet werden.

§ 21. Sozialgeheimnis: Datenschutz und Schweigepflicht

Wer soziale Hilfen bezieht, hat Anspruch darauf, dass sein Name und seine Lebensumstände nicht öffentlich werden. Vorbehalten bleiben wichtige öffentliche Interessen, wie etwa Forschungsinteressen, allerdings verbunden mit der Auflage, die bekanntgegebenen Personendaten nur anonym zu veröffentlichen. Behördemitglieder und Mitarbeitende von Sozialorganen sind gegenüber Dritten verpflichtet, über die ihnen in ihrer Stellung zur Kenntnis gelangenden Angelegenheiten Stillschweigen zu bewahren. Im übrigen gilt das Informations- und Datenschutzgesetz⁵⁶

⁵⁵ BGS 114.1

⁵⁶ BGS 114.1

9.1.3. Verfahren

Neben dem normativen **Sozialgesetz** und der **Sozialverordnung** bilden der **Sozialplan** die strategische (Leitbild) und die **Sozialprogramme** die operativen (Konzept – Massnahmenplan) Grundlagen für das staatliche Handeln. In einem **Sozialbericht** ist periodisch über die Resultate und Wirkungen zu orientieren, damit die Grundlagen und Massnahmen angepasst werden können. Die **Rechtssprechung** sichert die Rechtskontrolle.

Das Sozialgesetz setzt damit das aus der wirkungsorientierten Verwaltungsführung bekannte neue Lenkungs- und Steuerungsmodell um. Zwar wird das bestehende System weitgehend übernommen, die Lenkung (Parlament über die Sozialgesetzgebung) und die Steuerung (Regierungsrat über die Sicherstellung der Leistungen mit der Sozialplanung und den Sozialprogrammen) des Kantons soll verstärkt werden. Als Leistungsbesteller fungieren die kantonalen Departemente und die Einwohnergemeinden. Die Aufgabenerfüllung (Leistungserbringung) soll klar einem Gemeinwesen zugeordnet werden, welches die Leistung selber erbringt oder dafür sorgt, dass eine soziale Institution oder eine Privatperson die Leistung anbietet. Im besonderen Teil wird daher jedem Modul eine finaler Zweck- und Zielbestimmung vorangestellt, welche es ermöglicht, Resultate und Wirkungen zu messen und im periodischen Sozialbericht zu rapportieren.

Mit diesem Modell soll die Koordination unter den sozialen Hilfen, die Effektivität und Effizienz gesteigert werden. Entsprechend werden Verfahren (Ziff. 1.3 des Gesetzes) und Organisation (Ziff.1.4 des Gesetzes) ausgestaltet.

§ 22. Sozialplan, Sozialprogramme und Sozialbericht

Der Kanton legt in Zusammenarbeit mit den Gemeinden die Grundsätze seiner Sozialpolitik nach Artikel 73 der Kantonsverfassung in einem Plan oder entsprechend den sozialen Leistungsfeldern in Teilplänen fest und passt sie periodisch den veränderten Verhältnissen an. Der Kantonsrat genehmigt die Planung, soweit sie Leitbildcharakter hat. Der Regierungsrat setzt die Planung in Sozialprogrammen um und berichtet dem Kantonsrat periodisch in einem Sozialbericht, ob die Ziele, Resultate und Wirkungen erreicht worden sind und wo der Sozialplan anzupassen ist. Die Rechtsprechung garantiert die Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit der Anwendung.

§ 23. Bewilligung und Aufsicht: Umfang

Das Verfahren nach Bewilligung und Aufsicht widerspiegelt das herkömmliche hoheitliche Verwaltungshandeln. Der Departement bewilligt und beaufsichtigt das Erbringen sozialer Dienst- und Sachleistungen und den Betrieb sozialer Institutionen, die Hilfen nach diesem Gesetz erbringen. Davon ausgenommen sind grundsätzlich Hilfen, welche der Kanton oder die Einwohnergemeinden selbst erbringen.

§ 24. Bewilligungs- und Anerkennungsvoraussetzungen

Bewilligungen oder Anerkennungen setzen bestimmte Kriterien voraus, welche im Gesetz umschrieben sind. Dabei kann jede Bewilligung befristet und mit Auflagen und Bedingungen (Weisungen) verbunden werden. Die Bewilligung kann entschädigungslos entzogen werden, wenn die Voraussetzungen nicht mehr erfüllt sind oder Weisungen missachtet werden.

§ 25. Leistungsvereinbarungen und Controlling

Das Verfahren nach Leistungsvereinbarung und Controlling verkörpert das moderne partnerschaftliche Verwaltungshandeln. Der Regierungsrat kann daher in den kantonalen, die Einwohnergemeinden können in den kommunalen sozialen Leistungsfeldern Leistungsvereinbarungen mit Dritten abschliessen.

9.1.4. Organisation

9.1.4.1. Kanton

§ 26. Aufgaben Kanton

Entsprechend seiner Lenkungs- und Steuerungsaufgabe plant der Kanton den Bedarf an sozialen Hilfen und stellt sie sicher, unabhängig davon, wer schliesslich die Leistung erbringt. Der Umfang dieser Sicherstellung ist in der Bestimmung selbsterklärend umschrieben.

Der Kanton erfüllt entsprechend der Aufgabenreform soziale Sicherheit 1998 die ihm zugewiesenen Leistungsfelder, fördert im Rahmen seiner Möglichkeiten Projekte und kann dafür Subventionen gewähren. Die Projekte können regional, kantonal, schweizerisch oder international (Entwicklungshilfe) ausgerichtet sein.

Wenn es das öffentliche Interesse erfordert oder wenn geeignete Institutionen fehlen, kann der Kanton eigene Einrichtungen schaffen. Der Kantonsrat bewilligt die dafür erforderlichen Kredite endgültig; bei neuen einmaligen Ausgaben bis zu einem Höchstbetrag von 10 Millionen Franken. Diese Finanzkompetenz an den Kantonsrat unter Ausschluss des obligatorischen Referendums ist sinnvoll, da diese Bestimmung „Notcharakter“ aufweist.

9.1.4.2. Einwohnergemeinden

§ 27. Aufgaben Einwohnergemeinden

Die Einwohnergemeinden besorgen und vollziehen diejenigen sozialen Leistungsfelder, welche ihnen nach der Aufgabenreform 1998 zugeteilt wurden. Auch die Einwohnergemeinden fördern im gleichen Sinn wie der Kanton im Rahmen ihrer Möglichkeiten Projekte und können dafür Subventionen gewäh-

ren. Zweifellos wird aber der Schwerpunkt der Projektunterstützung im lokalen und regionalen Rahmen liegen und Gemeindepartnerschaften im In- oder Ausland einschliessen.

§ 28. Sozialdienst und Sozialkommission

Die Einwohnergemeinden können die ihnen zugeteilten Aufgaben allein, im Verbund mit Nachbargemeinden oder regional erbringen. Diese Möglichkeit steht ihnen fakultativ schon heute zu. Es wird davon aber kaum Gebrauch gemacht. Deshalb wird mit dieser Bestimmung die Diskussion darüber eröffnet in welcher Organisationsform die Einwohnergemeinden ihre Leistungsfelder erbringen sollen. Im Gesetz werden 2 Varianten vorgeschlagen:

- Status quo
- Sozialregion mit einer Untervariante

Status quo: „Von unten nach oben“

Grundsätzlich ist dafür jede einzelne Einwohnergemeinde selbst verantwortlich. Sie wählt eine Sozialhilfekommission und setzt je nach Grösse der Einwohnergemeinde einen Sozialdienst (ein Sozialamt) ein oder beteiligt sich an einem Sozialdienst.

Von wenigen Ausnahmen abgesehen (Riedholz – Niederwil, Leimental (ohne Metzerlen–Mariastein)) führen alle Einwohnergemeinden eine eigene Sozialhilfekommission, meistens in Verbindung mit der Vormundschaftsbehörde (bis zum Inkrafttreten des Gemeindegesetzes⁵⁷ waren auch diese Behörden getrennt).

Etwa 30 Einwohnergemeinden führen ein eigenes Sozialamt oder einen eigenen Sozialdienst. Einige wenige Gemeinden führen diesen Dienst gemeinsam. Ein Grossteil der vor allem kleinen Einwohnergemeinden führt keinen Sozialdienst, ist aber in der Regel einer regionalen Familienberatungsstelle angeschlossen, welche als Zweckverband (im Schwarzbubenland Sozialberatungsstelle als Verein) organisiert ist.

Bereits die geltende Gesetzgebung lässt es zu, dass sich die Einwohnergemeinden fakultativ und freiwillig „von unten nach oben“ als Sozialregionen organisieren könnten. Aufgrund der geführten Diskussionen wird dieses Modell nach wie vor als Hauptvariante vorgeschlagen.

Nach dem **Modell „Status quo“** bleibt alles wie es ist. Die Einwohnergemeinden führen einen oder beteiligen sich an einem Sozialdienst und wählen eine eigene Sozialkommission. Anstelle einer Sozialkommission kann die Einwohnergemeinde einen Sozialbeauftragten oder eine Sozialbeauftragte einsetzen. Als freiwillige und fakultative Möglichkeit bleiben die bereits bisher auch im Gemeindegesetz⁵⁸ vorgesehenen Zusammenarbeitsformen im Zweckverband oder im Rahmen eines öffentlich rechtlichen Vertrages.

Als kleiner Exkurs sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die herkömmliche Sozialhilfekommission (früher Fürsorgekommission, noch früher „Armenkommission“) in **Sozialkommission** umbenannt wird. Diese Namensänderung soll nicht nur plakativ sein, sondern auch die neue inhaltliche Aufgabe manifestieren, auf Gemeindeebene für die soziale Sicherheit und nicht nur für die Sozialhilfe der Einwohner- und Einwohnerinnen mitverantwortlich zu sein.

Variante: Sozialregionen bilden – „Von oben nach unten“

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens wird eine Variante mit einer Subvariante vorgeschlagen, welche gesetzlich „von oben nach unten“ Sozialregionen bildet.

⁵⁷ BGS 131.1

⁵⁸ BGS 131.1

Für Sozialregionen spricht hauptsächlich die notwendige Professionalisierung mit ausgebildeten Fachleuten, welche angesichts der zunehmend komplexer werdenden gesellschaftlichen Verhältnisse zwingend wird. Damit ist zwar nicht auszuschliessen, dass damit der Aufwand und damit die Kosten der „Sozialadministration“ steigen, in der Regel sinken aber die Gesamtkosten der Unterstützungsleistungen um ein Mehrfaches, weil die richtigen Massnahmen rechtzeitig eingeleitet werden können; ganz abgesehen davon, dass damit vor allem die persönliche Hilfe fachlich abgestützt erbracht wird.

Nach dem Modell „**Sozialregion**“ erbringen die Einwohnergemeinden ihre sozialen Dienst- und Sachleistungen zwingend regional. Die Einwohnergemeinden verzichten somit auf eigene Sozialdienste und Sozialorgane. Sie setzen einen regionalen Sozialdienst und eine regionale Sozialkommission ein; nach dem gleichen Organisationsmodell wie im Bildungs- und Schulbereich.

Um die Variantenvielfalt einzuschränken wurde darauf verzichtet, eine weitere Subvariante zu unterbreiten, nämlich die Verpflichtung zu einem regionalen Sozialdienst unter Beibehaltung der Sozialorgane (-behörden). Diese Subvariante wird nicht weiterverfolgt, weil es nicht nur darum geht, die Sozialdienste zu professionalisieren, sondern auch die kleinen Gemeinden von der Administration und Suche nach geeigneten Kommissionsmitgliedern zu entlasten. Die Erfahrung lehrt zudem, dass professionalisierte Dienste nach kompetenten Behördemitgliedern verlangen; diese Voraussetzung wiederum schränkt die Personenauswahl in kleinen Gemeinden noch mehr ein.

Nach der **Variante** legt der **Kantonsrat** in der Sozialplanung die Sozialregionen nach einem Normschlüssel auf der Basis der Einwohnerzahlen, der Anzahl Personenhaushalte und der geographischen Erreichbarkeit fest.

Diese Variante kann sich an der herkömmlichen Bezirks- oder Amteistruktur, gewachsenen Strukturen oder aber an neu zu definierenden „Regionen“ orientieren. Als Richtgrösse für eine Sozialregion ist dabei von minimal 20'000 Einwohnern und Einwohnerinnen auszugehen, was zum Beispiel rein rechnerisch für den Kanton Solothurn **12 Sozialregionen** ergäbe.

Eine Mindestgrösse ist Voraussetzung dafür, dass die Dienst- oder Sachleistung professionell angeboten, die Erreichbarkeit gesichert und eine qualifizierte Stellvertretung gewährleistet werden kann. Die Differenzierung der sozialen Sicherheit verlangt bei aller Vernetzung nach verschiedenen Fachlichkeiten und keinen „Einpersonen-Betrieb“. Um Synergien zu nutzen, braucht es eine effiziente Sozialadministration und eine Struktur, welche letztlich die Schulung vereinfacht, eine einheitliche Praxis sichert und die Zahl der Ansprechpartner und -partnerinnen für den Kanton massiv verkleinert.

Nach der Subvariante wird die **Initiative den Einwohnergemeinden** überlassen. Können sich Einwohnergemeinden aber nicht innert fünf Jahren seit Inkrafttreten dieses Gesetzes auf Sozialregionen einigen, legt der **Regierungsrat** die Sozialregionen fest oder weist säumige Einwohnergemeinden bestehenden Sozialregionen zu.

Die Verwaltungskosten, welche sich aus dieser Zusammenlegung ergäben, können sich annäherungsweise aus den Aufwendungen der drei Städte Grenchen, Olten, Solothurn, abzüglich der bisherigen lokalen Aufwendungen errechnen lassen. Aufgrund der Aufgabenteilung obliegt es den Einwohnergemeinden, diese Finanzierung sicherzustellen.

§ 29. Abschiebeverbot

Das jeweilige Gemeinwesen erbringt seine Leistungspflicht für die soziale Sicherheit entsprechend der Aufgabenteilung. Personen, welche um soziale Hilfen nachsuchen, dürfen weder aktiv noch passiv veranlasst werden, das Gemeinwesen zu verlassen. Verstösst ein Gemeinwesen gegen dieses Verbot, hat es die Kosten trotz Wegzug während längstens fünf Jahren zu tragen.

§ 30. Ersatzvornahme

Kommen Einwohnergemeinden ihrer Aufgabe nicht oder ungenügend nach, sorgt der Regierungsrat dafür, dass die Aufgabe erfüllt wird. Diese Regelung steht bereits heute in verschiedenen Sozialerlassen, wird hier aber nunmehr generalisiert und formalisiert. Dem Regierungsrat steht dabei eine Finanzkompetenz bis zu einer Million Franken zu.

In der Praxis kommt es in Einzelfällen immer wieder vor, dass eine Einwohnergemeinde die rechtzeitige individuelle Not-, Notfall-, Soforthilfe oder allgemeine Hilfeleistung verweigert. In solchen Fällen soll nicht der Ausgang eines Beschwerdeverfahrens abgewartet werden. Vielmehr sorgt das Departement – als Aufsichts- und Beschwerdeinstanz – zu Lasten der Einwohnergemeinde dringlich und vorübergehend für die erforderliche Hilfe.

9.1.4.3. Ausgleichskasse und IV-Stelle

§ 31. Aufgaben

Ausgleichskasse und Invalidenversicherungsstelle werden vom Bundesrecht vorgeschrieben. Dabei bleibt es – unter Zustimmungsvorbehalt des Bundes – den Kantonen überlassen, wie sie die Stellen organisieren. Im Grossen und Ganzen wird von der bisherigen Regelung ausgegangen. Hingegen soll der eigenen Rechtspersönlichkeit der beiden Organisationseinheiten verstärkt Rechnung getragen werden.

Die IV-Stelle vollzieht dabei originär Aufgaben der bundesrechtlich geregelten Invalidenversicherung

Die Ausgleichskasse erfüllt originäre Aufgaben aus der bundesrechtlich geregelten AHV und IV, der Erwerbsersatzordnung (EO) und der Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG). Dazu vollzieht sie als übertragene Aufgaben die kantonalen Kinderzulagen, die Ergänzungsleistungen (EL), und die individuelle Prämienverbilligung (IPV). Der Regierungsrat kann der Ausgleichskasse mit Zustimmung der Bundesbehörden weitere Aufgaben übertragen.

§ 32. Rechtsform

Die Ausgleichskasse und die IV-Stelle sind von der kantonalen Verwaltung unabhängige Anstalten des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit. Soweit es sich Bundesaufgaben handelt, steht die Ausgleichskasse unter *fachlicher* Aufsicht des Bundes und erfüllt ihre Aufgaben gestützt auf die Bundesgesetzgebung und die Weisungen der Bundesbehörden. Die IV-Stelle steht unter *fachlicher, administrativer und wirtschaftlicher* Aufsicht des Bundes.

§§ 33 und 34: Regierungsrat und Verwaltungsrat

Die heute vom Regierungsrat gewählte Aufsichtskommission zählt 10 Mitglieder. Die Aufsichtskommission soll als Verwaltungsrat amten und auf 5–7 Mitglieder verkleinert werden. Auf die bisherigen gesetzlichen Vorgaben über die Verteilung der Mandate wird verzichtet. Selbstredend wird den verschiedenen Interessengruppen Rechnung getragen werden. Der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes soll nicht mehr zwingend Mitglied sein und den Vorsitz von Amtes wegen führen. Damit können mögliche Rollenkonflikte ausgeschlossen und der selbständige Charakter von Ausgleichskasse und IV-Stelle betont werden. Selbstverständlich ist der Regierungsrat in seiner Entscheidung frei. Die Geschäftsleiter oder -leiterinnen von Ausgleichskasse und IV-Stelle gehören dem Verwaltungsrat weiterhin von Amtes wegen mit beratender Stimme an.

Die Stellung des Verwaltungsrates als „Vorstand“ der juristischen Personen Ausgleichskasse und IV-Stelle wird gestärkt und das Aufgabengebiet auf die wesentlichen Aufgaben gestrafft. Namentlich soll der Verwaltungsrat die Geschäftsleiter oder Geschäftsleiterinnen (Direktoren oder Direktorinnen) einstellen und insbesondere innerhalb des staatlich vorgegebenen Lohnklassensystems die Funktionen einreihen. Der Verwaltungsrat

- erlässt ein Organisations- und Geschäftsreglement

- erlässt die personalrechtlichen Vorschriften
- beschliesst den Stellenplan und das Organigramm der Ausgleichskasse, beantragt beim Bund den Stellenplan der IV-Stelle und reiht die Funktionen in das Lohnklassensystem ein;
- stellt die Geschäftsleiter oder Geschäftsleiterinnen der Ausgleichskasse und der IV-Stelle an;
- wählt die AHV-Revisionsstelle;
- beaufsichtigt die Ausgleichskasse, IV-Stelle und die Familienausgleichskassen und überwacht die Geschäftsführung;
- genehmigt Voranschläge, Jahresrechnungen und Jahresberichte der Ausgleichskasse;
- berät die Geschäfte, die vom Regierungsrat oder Kantonsrat zu beschliessen sind;
- behandelt Aufsichtsbeschwerden gegen Ausgleichskasse, IV-Stelle und Familienausgleichskassen
- setzt die Beiträge an die Verwaltungskosten der Ausgleichskasse und ihrer Zweigstellen und die Vergütungen an die kommunalen Zweigstellen fest;
- kann der Leitung der Ausgleichskasse und der IV-Stelle Weisungen erteilen.

§ 35. Geschäftsleitung

Die Befugnisse und Pflichten der Geschäftsleiterinnen oder der Geschäftsleiter der Ausgleichskasse und der IV-Stelle werden neu nicht mehr im Gesetz sondern im Organisations- und Geschäftsreglement geregelt, das vom Verwaltungsrat erlassen wird.

§ 36. Zweigstellen

Die bisherige gesetzliche Regelung übernommen. In der gegenwärtigen Praxis führt die Ausgleichskasse aber keine eigenen Zweigstellen, wie gesetzlich vorgesehen. Vielmehr hat sie von der Ausnahmebefugnis Gebrauch gemacht und mit den Einwohnergemeinden entsprechende Leistungsvereinbarungen abgeschlossen. Im Rahmen der interinstitutionellen Zusammenarbeit ist aber geplant, die Zweigstellen in eine gemeinsame Kontaktstelle (Intake) von ALV/RAV, AHV-IV, EL und Sozialhilfe zu integrieren und auf rund 20 Anlaufstellen zu reduzieren.

§ 37. AHV-Revisionsstelle

Die Bestimmung ist selbsterklärend.

§ 38. Verwaltungskostenbeiträge

Die Ausgleichskasse erhebt Verwaltungskostenbeiträge, welche den Verwaltungsaufwand, einschliesslich der Vergütungen für die Aufgaben ihrer Zweigstellen decken. Die Bestimmung nennt die beteiligten Stellen.

§ 39. Haftung des Kantons

Die Haftung des Kantons für den Vollzug bundesrechtlicher Aufgaben richtet sich ausschliesslich nach der Bundesgesetzgebung. Bei den vom Kanton übertragenen Aufgaben gilt das Verantwortlichkeitsgesetz⁵⁹.

9.1.4.4. Soziale Institutionen

§ 40. Aufgaben

Im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung können Kanton und Einwohnergemeinden private Organisationen unter Wahrung ihrer Unabhängigkeit als Leistungserbringerinnen beiziehen, um soziale Aufgaben zu erfüllen.

9.1.4.5. Freiwilligenarbeit und Nachbarschaftshilfe

§ 41. Aufgaben

⁵⁹ BGS 124.21

Kanton und Gemeinden fördern Freiwilligenarbeit und Nachbarschaftshilfe. Im vorliegenden Entwurf gilt diese Formulierung als Absichtserklärung, aus der sich kein Rechtsanspruch auf wirtschaftliche Leistungen ableiten lässt.

9.1.4.6. Zusammenarbeit

§ 42. Interkantonale Zusammenarbeit und Anerkennung

Der Kanton Solothurn ist – gerade im Behindertenbereich – darauf angewiesen, mit andern Kantonen zusammenzuarbeiten oder aber Konkordaten beizutreten. Der Regierungsrat soll daher grundsätzlich Verträge mit andern Kantonen abschliessen können, um soziale Hilfen gemeinsam zu erbringen und die Kosten gemeinsam zu tragen. Trotzdem sollen innerkantonale Institutionen bevorzugt werden. Kanton und Einwohnergemeinden ermöglichen jedoch den Besuch oder Aufenthalt in ausserkantonalen Einrichtungen, wenn kantonal entsprechende Institutionen oder Plätze fehlen, die Institutionen besser geeignet oder erreichbar sind oder andere wichtige Gründe vorliegen

§ 43. Innerkantonale Partnerschaft

Kanton, Einwohnergemeinden und soziale Institutionen arbeiten partnerschaftlich zusammen. Die Einwohnergemeinden können einzelne soziale Aufgaben oder Leistungsfelder gemeinsam erbringen, ganz oder teilweise an andere Einwohnergemeinden, an den Kanton oder an soziale Institutionen übertragen.

Gerade im Zusammenhang mit der auch vom Bund postulierten interinstitutionellen Zusammenarbeit sollen Aufgaben in Sozialversicherungsfragen oder generell in Sozialfragen auch in integralen Anlaufstellen (Intake) und besonderen Fallführungsstellen (Case Management) erbracht werden können. Im Gesetz ist entsprechend dem Entwicklungsstand der dafür besonders eingesetzten Arbeitsgruppe erst eine entsprechende Rahmenbestimmung aufgenommen worden. Konkretisiert könnte die Bestimmung wie folgt lauten:

¹ *Kanton, Einwohnergemeinden und Sozialversicherungsträger errichten gemeinsam Kontaktstellen (Intake) und besondere Stellen zur Fallführung (Case-Management), um Aufgaben nach der Sozialgesetzgebung zu erfüllen.*

² *Die Infrastruktur- und Betriebskosten (Verwaltungskosten) der Kontaktstellen werden gedeckt über:*

- a) *die (bisherige) Abgeltung der Ausgleichskasse an die Zweigstellen (AHV);*
- b) *den (bisherigen) Abgeltungsanteil des Kantons an die Zweigstellen (EL);*
- c) *Gemeindebeiträge.*

³ *Die Verwaltungskosten der Case-Managementstellen werden gedeckt zu:*

- a) *40% von der Arbeitslosenversicherung im Rahmen der Verordnung über die Entschädigung der Kantone für den Vollzug des Arbeitslosenversicherungsgesetzes⁶⁰;*
- b) *20% von der Invalidenversicherung im Rahmen der administrativen Durchführungskosten nach Art. 92bis und. Art. 93bis der Verordnung über die Invalidenversicherung⁶¹;*
- c) *40% von den Einwohnergemeinden als neue Verwaltungskostenbeiträge nach dem Gesetz über die Aufgabenreform „soziale Sicherheit“⁶².*

§ 44. Sozialrat und Fachkommissionen

Der Regierungsrat kann einen Sozialrat von 9–15 Mitgliedern wählen. Auch wenn gegenüber neuen „Räten“ oder Kommissionen eine gewisse Skepsis vorherrscht, erscheint ein Sozialrat als „Steuerungsgruppe“, zusammengesetzt aus den wesentlichen Akteuren der sozialen Sicherheit, dem Kanton, den Einwohnergemeinden, den Sozialversicherungsstellen und privaten Institutionen als sinnvoll. Der Sozialrat berät grundsätzliche Fragen der sozialen Sicherheit. Er nimmt Stellung zu Gesetzesvorlagen, Bedarfsplanungen, Vorgaben zum Basisangebot, zur Basisqualität und zur Wirtschaftlichkeit der sozia-

⁶⁰ SR 837.0

⁶¹ SR 831.201

⁶² BGS 131.81

len Hilfen sowie zum Sozialbericht. Der Regierungsrat kann in einzelnen sozialen Leistungsfeldern Fachkommissionen einsetzen.

9.1.5. Finanzen

Im Gegensatz zum Abschnitt über die „Massnahmen und Leistungen“, welche über Rechtsansprüche garantiert werden, wird im Abschnitt „Finanzen“ die Finanzierung der Leistungen geregelt. Ausgangsbasis ist die Zuständigkeitsordnung für die **Kreditbewilligungen**. Danach wird das **Vollkostenprinzip** als Basis für die **Taxordnungen** und das Prinzip der Selbst- oder **Eigenfinanzierung** statuiert.

Danach folgen Regeln über den **Lastenausgleich unter den Einwohnergemeinden** und die Regelung des **Grundsatzes der Kostenneutralität aus der Aufgabenreform Kanton - Einwohnergemeinden** zur sozialen Sicherheit.

9.1.5.1. Finanzierung

§ 45. Ausgabenbewilligungen

In dieser Bestimmung wird festgelegt, wie der Kantonsrat und der Regierungsrat die erforderlichen Kredite, differenziert zwischen neuen jährlich wiederkehrenden und neuen einmaligen Ausgaben bewilligen. Diese Regelung lässt sich rechtfertigen, weil mit Ausnahme der Objektfinanzierung die Leistungen als Rechtsansprüche zu den gebundenen Ausgaben gehören. Um den Kantonsbeitrag an die Prämienverbilligung festzulegen ist eine besondere Regelung notwendig.

Kantonsbeitrag an die Prämienverbilligung

Nach Art. 65 KVG⁶³ gewähren die Kantone den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen. Der Bundesrat kann die Anspruchsberechtigung auf versicherungspflichtige Personen ohne Wohnsitz in der Schweiz ausdehnen, die sich längere Zeit in der Schweiz aufhalten. Die Prämienverbilligungen dabei sind so festzulegen, dass die jährlichen Beiträge des Bundes und der Kantone nach Art. 66 KVG voll ausbezahlt werden. Nach Art. 66 KVG darf ein Kanton den von ihm zu übernehmenden Beitrag nur dann um maximal 50 Prozent kürzen, wenn die Prämienverbilligung für Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen trotzdem sichergestellt ist. In diesem Fall wird der Beitrag des Bundes an diesen Kanton im gleichen Verhältnis gekürzt.

Dieser an sich klare Wortlaut, wonach ein Kanton „den von ihm zu übernehmenden Betrag“ unter bestimmten Voraussetzungen *kürzen* kann, wird nun vom Kantonsrat in der Praxis so ausgelegt, dass sein Beschluss kein Kürzungsbeschluss im Sinne des Bundesgesetzes sei. Vielmehr sei der Kanton bundesgesetzlich nur verpflichtet, sich mit 50% an dem von ihm zu übernehmenden Betrag zu beteiligen. Nur dieser Anteil gelte somit als gebundene Ausgabe. Eine Beteiligung über diese 50%-Verpflichtung hinaus, sei als neue einmalige Ausgabe zu qualifizieren und unterliege daher *einerseits* dem obligatorischen Referendum nach Art. 35 Abs. 1 lit. e KV⁶⁴, für den Fall, dass die zusätzliche Beteiligung fünf Millionen Franken übersteige und unterliege *andererseits* auch dem Gesetz über die Kürzung von Staatsbeiträgen und die Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen⁶⁵. Demnach sei für die zusätzliche Mehrleistung das 2/3-Quorum des Kantonsrates erforderlich. Nachdem diese Grenzen aufgrund der Kostensteigerung im Gesundheitswesen, den daraus folgenden Prämien erhöhungen und dem dadurch gesteigerten Bedarf an Prämienverbilligungsmitteln, demnächst erreicht werden, muss eine Lösung gefunden werden, um den Kantonsbeitrag rechtzeitig bestimmen zu können. Es sei denn, der Kantonsrat nehme bewusst in Kauf, die Prämienverbilligung nur mit 50% der Bundesleistungen zu erfüllen, selbst wenn dadurch

⁶³ SR 832.10

⁶⁴ BGS 111.1

⁶⁵ BGS 121.24

- eine tragbare Versicherungsprämie für versicherte Einzelpersonen und Familien in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen, einschliesslich der Bezüger und Bezügerinnen von Ergänzungsleistungen, nicht mehr erreicht werden kann;
- die Sozialhilfe dadurch stärker belastet wird.

Um Auslegungsprobleme auszuschliessen, soll deshalb das Beschlussverfahren gesetzlich geregelt werden.

Die einfache Variante, den Prozentsatz des Kantonsanteils, gemessen an der Bundesleistung, im Gesetz festzulegen fand keine Mehrheit; auch nicht in variabler Grösse.

Somit bliebe die zweite etwas aufwendigere Variante. Nach Art. 40 Abs.2 KV⁶⁶ kann der Kantonsrat nämlich durch Gesetz ermächtigt werden, Ausgaben endgültig zu beschliessen. Im Gegensatz zu den jährlich wiederkehrenden Ausgaben legt die Verfassung für neue einmalige Ausgabe fest, dass der Höchstbetrag im Gesetz zu nennen sei. Von dieser Kompetenz könnte in einem ersten Schritt Gebrauch gemacht werden. Ausgehend von einem maximalen Prämienverbilligungsbeitrag des Bundes von 130 Mio. Franken (ohne Berücksichtigung der jährlichen Kürzungen durch die Bundesparlamente) und einer Bundesbeteiligung aufgrund der Finanzkraft des Kantons von 66% (heute 70%) und unter Einrechnung einer Handlungsreserve, wäre diese Höchstgrenze statisch festzulegen auf **25 Mio. Franken**. Gleichzeitig wäre aufgrund der besonderen Ausgangslage die Anwendung des Gesetzes über die Kürzung von Staatsbeiträgen und die Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen⁶⁷ für den Kantonsbeitrag an die Prämienverbilligung auszuschliessen. Auch diese Lösung fand keine Mehrheit.

Als Modell wird daher eine Umkehrung des heutigen Ausgabenbewilligungsverfahrens vorgeschlagen: Die geltende Bundesregelung des KVG wird in § 97 dieses Gesetzes in das kantonale Recht überführt. Der Kanton Solothurn gewährt als Regel 100% der Prämienverbilligung; der Kantonsrat kann aber – *wie bisher* – diese Leistung um maximal 50% kürzen, wenn die Prämienverbilligung für versicherte Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen trotzdem sichergestellt ist.

Bürgschaften

Dem Regierungsrat wird die Kompetenz eingeräumt, kantonale Bürgschaften bis zu drei Millionen im Einzelfall zu gewähren. Diese auf einer Kann-Vorschrift basierende Bürgschaft soll es sozialen Institutionen ermöglichen, ihre Investitionsgüter rechtzeitig zu erneuern und dafür Fremdmittel aufzunehmen, sofern sie nicht über genügend eigene Mittel verfügen. Die Kapitalfolgekosten können nach der gesetzlichen Regelung von § 46 als Betriebsaufwand geltend gemacht und in den Steuern und Gebühren berücksichtigt werden. Eine Bürgschaft birgt somit entgegen der Volkswisheit „Bürgen tut würgen“ in diesem Fall ein kleines Risiko; sie entspricht letztlich einer vorgezogenen kapitalisierten Subjektfinanzierung an die Institution selbst.

Für Einwohnergemeinden gelten zur Kreditbewilligung die Kompetenzregelungen in der Gemeindeordnung.

9.1.5.2. Vollkosten, Taxen und Eigenfinanzierung

§ 46. Vollkosten und anrechenbare Kapitalfolgekosten

Die Kosten sozialer Dienst- und Sachleistungen, welche das Gemeinwesen oder anerkannte soziale Institutionen oder Privatpersonen erbringen, werden zu den vollen Kosten erhoben. Kapitalfolgekosten (Zinsen und Abschreibungen) anrechenbarer Investitionen sowie Rückstellungen für zukünftige Investitionen (Errichtung, Ausbau, Erneuerung und Einrichtung) gelten als Betriebsaufwand.

⁶⁶ BGS 111.1

⁶⁷ BGS 121.24

Dieser moderne Ansatz der Kostenwahrheit und Kostentransparenz wird gelegentlich aus falschem Verständnis heraus bekämpft. Auch der Sozialbereich muss ein Interesse daran haben, feststellen zu können, was die Sozialleistung, die soziale Dienst- oder Sachleistung insgesamt kostet.

Damit ist noch nicht festgelegt, wer denn diese Kosten auch zu bezahlen hat. Aber die Vollkosten bilden die Grundlage für allfällige Kostenverteiler oder **Sozialtarife**. Das Modell der Vollkostenrechnung in Verbindung mit einer Leistungs- und Kostenrechnung erleichtert aber auch die Vergleichbarkeit gleichartiger Dienst- und Sachleistungen und Institutionen.

§ 47. Taxen

Der Regierungsrat legt generelle Höchsttaxen fest. Die anerkannten Institutionen legen die individuellen Taxen fest. Das Departement bewilligt die massgebenden individuellen Taxen. Diese Regelung besteht bereits heute und dient einerseits dazu, die sozialen Institutionen zu wirtschaftlichem Verhalten anzuregen und die öffentlichen Bedarfsleistungen (vor allem Ergänzungsleistungen und Sozialhilfeleistungen) zu minimieren.

§ 48. Eigenfinanzierung

Die Kosten werden je Leistungsempfänger oder Leistungsempfängerin bemessen und über Taxen verrechnet. Damit wird grundsätzlich dem „Giesskannenprinzip“ vorgebeugt. Kriterium ist nicht mehr ein bestimmter Lebensabschnitt oder eine bestimmte soziale Problemlage („Ich habe jetzt Familie“; „ich bin jetzt alt“, „ich habe eine Funktionsbeeinträchtigung“), sondern die **wirtschaftliche Leistungsfähigkeit**.

Wer wirtschaftlich dazu in der Lage ist, zahlt – sofern er nicht privatversichert ist – die benötigte oder notwendige soziale Dienst- oder Sachleistung selbst. Bei entsprechenden Anspruchsvoraussetzungen kommen die Sozialversicherungsleistungen dazu. Damit können staatliche Mittel subsidiär, in Ergänzung zur Selbstverantwortung, gezielt als Bedarfsleistung an wirtschaftlich schwächere Menschen oder Familien in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen ausgerichtet werden; nur sie erhalten individuelle Ergänzungs- und Unterstützungsbeiträge oder Sozialhilfeleistungen.

9.1.5.3. Lastenausgleich

§ 49. Lastenausgleich unter den Einwohnergemeinden

Folgende kommunalen sozialen Leistungsfelder unterliegen unter den Einwohnergemeinden dem Lastenausgleich: Alimentenbevorschussung; Suchthilfe; Sozialhilfe. Der Lastenausgleich umfasst grundsätzlich alle wirtschaftlichen Leistungen beziehungsweise nicht eingebrachten Forderungen, einschliesslich der mit dem Inkasso verbundenen Betriebs- und Prozesskosten. Die Kosten des Sozialdienstes und der Sozialadministration trägt die jeweilige Einwohnergemeinde selber. Die wirtschaftlichen Leistungen werden im Verhältnis der Einwohnerzahl der aktuellen kantonalen Bevölkerungsstatistik auf die Gesamtheit der Einwohnergemeinden verteilt. Der Kanton vollzieht den Lastenausgleich.

Variante

Nach dieser Variante sollen die Kosten der Sozialdienste und der Sozialadministration der Einwohnergemeinden in den Lastenausgleich der Einwohnergemeinden fallen.

Wenn die Einwohnergemeinden in der Organisation allerdings beim Status quo bleiben und ihre sozialen Aufgaben eigenständig erfüllen wollen, erscheint diese Variante aber wenig opportun. Die Kosten für Sozialdienste und -administration müssen sich an Normvorgaben orientieren. Diese Normvorgaben liessen sich zweifellos verwirklichen, wenn das **Modell Sozialregion** gewählt würde. In diesem Fall erliesse der Regierungsrat Vorschriften über die Ausgestaltung der Sozialdienste, der Sozialadministration und die anrechenbaren Kosten.

Anreizsystem?

Im Zusammenhang mit dem Lastenausgleich wird auch immer wieder angeregt, ein Anreizsystem für Einwohnergemeinden zu schaffen, welche die **Sozialhilfe** kostengünstig erbringen, beziehungsweise unterdurchschnittlich tiefe Sozialhilfeleistungen – unter vergleichbaren Umständen – ausrichten würden. Ins Feld geführt wird, dass die Einwohnergemeinde X ihre Sozialhilfeempfänger und –empfängerinnen verstärkt persönlich betreue, konsequent zur Erwerbsarbeit anhalte, beziehungsweise rechtzeitig Sozialversicherungsleistungen oder Ergänzungs- und Unterstützungsleistungen anbegehre, was die Sozialhilfeleistung erübrige, senke oder deren Leistungsdauer verkürze.

Auch hier ist anzufügen, dass das bestehende „atomisierte“ Organisationsmodell ein sinnvolles und einfaches Anreizsystem verunmöglicht. Vielmehr zielen die Vorschläge auf eine Ausdifferenzierung und Spezialisierung, teilweise aus einer Einzelfallbetrachtung, welche eine unbürokratische Hilfe erschweren würden.

9.1.5.4. Kostenneutralität und Kostenausgleich GASS*§ 50. Verteilschlüssel Kanton–Einwohnergemeinden*

Mit dem Gesetz über die Aufgabenreform soziale Sicherheit vom 7. Juni 1998⁶⁸ wurden die Verteilschlüssel in sozialen Leistungsfeldern zwischen Kanton und Einwohnergemeinden in den im Gesetz genannten Leistungsfeldern mit Ausnahme des Verteilschlüssels der Ergänzungsleistungen aufgehoben.

Aus dieser an sich einfachen Lösung ergab sich aber ein kompliziertes Modell. Um die **Kostenneutralität** zu gewährleisten, werden nämlich nach geltendem Recht die aus den wirtschaftlichen Belastungen und Entlastungen von Kanton und der Gesamtheit der Einwohnergemeinden entstehenden Kosten trotz Aufgabenreform weiterhin nach folgenden bis 1998 geltenden Verteilschlüsseln aufgerechnet:

1. AHV	Kanton: 66.6%; Gemeinden: 33.3%
2. IV	Kanton: 66.6%; Gemeinden: 33.3%
3. Ergänzungsleistungen	Kanton: 66.6%; Gemeinden: 33.3%
4. Individuelle Prämienverbilligung nach KVG	Kanton: 65.0%; Gemeinden: 35.0%
5. Sucht	Kanton: 65.0%; Gemeinden: 35.0%
6. Sozialhilfe	Kanton: 35.0%; Gemeinden: 65.0%
7. Schwangerschaftsberatung, Säuglings- und Familienfürsorge	Kanton: pauschal 625'000 Franken
8. Schulgelder Sonderschulung	Kanton: pauschal 1'350'000 Franken

Der Regierungsrat ändert jeweils den Verteilschlüssel der Ergänzungsleistungen zugunsten oder zulasten des Kantons.

Dieser Modus war einerseits politisch motiviert, um den ersten Baustein Aufgabenreform soziale Sicherheit überhaupt realisieren zu können. Auch wenn nun im Aussenverhältnis der Schein erweckt wird, die Finanzströme zwischen Kanton und Einwohnergemeinden seien entflochten, ist im Innenverhältnis alles beim alten geblieben. Andererseits weisen nunmehr die Einwohnergemeinden und der Kanton rein buchhalterisch die jeweils auf 100% aufgerechneten Zahlen ihrer Leistungsfelder in der Rechnung aus, was der Transparenz und Kostenwahrheit dient.

⁶⁸ BGS 131.81

Im Jahr **1999** belief sich die GASS – relevante Gesamtsumme auf 172.5 Mio Franken. Daran waren der Kanton mit 60% oder 104.5 Mio Franken und die Einwohnergemeinden mit 40% oder 68 Mio. Franken beteiligt. Der Ausgleichsschlüssel über die EL betrug: Kanton 33.3% : Gemeinden 66.6%.

Im Jahr **2003** beläuft sich die GASS – relevante Gesamtsumme auf 215.5 Mio Franken. Daran sind der Kanton mit 60% oder 129.5 Mio Franken und die Einwohnergemeinden mit 40% oder 86 Mio. Franken beteiligt. Der Ausgleichsschlüssel über die EL beträgt: Kanton 42% : Gemeinden 58%.

Die bisherige Regelung wird als Hauptfassung vorgeschlagen

§ 51. Verwaltungskosten des Kantons: Beteiligung der Einwohnergemeinden

Im gleichen Gesetz über die Aufgabenreform wurden die Einwohnergemeinden auch verpflichtet, sich an den Verwaltungskosten des Kantons zu beteiligen, welche dem Kanton in bestimmten Leistungsfeldern entstehen:

• Lastenausgleich Sozialhilfe	100%	700'000.-
• Alimentenbevorschussung	100%	500'000.-
• Individuelle Prämienverbilligung	35%	600'000.-
• Ergänzungsleistungen	50%	1'400'000.-

Diese Verwaltungskosten betragen zur Zeit rund 3.2 Mio. Franken.

Die bisherige Regelung wird zwar als Hauptfassung vorgeschlagen. Dieses Modell kann jedoch nur als unvollendete und komplizierte Lösung bezeichnet werden. Sie kann beibehalten werden, obwohl die Berechnungen aufwendig sind und jährlich ein Konfliktpotential über die Höhe der anrechenbaren Leistungen und Verwaltungskosten in sich bergen.

Die Erfahrung der Jahre 1999 – 2003 zeigt nämlich, dass sich dieser “Ausgleichsschlüssel EL“ über alle betroffenen Leistungsfelder nach geltendem Recht zwischen 66–58% für die Einwohnergemeinden und 42–33% für den Kanton bewegt und sich die Verwaltungskosten, welche die Einwohnergemeinden dem Kanton entrichten bei 3.2 Mio. – 3.5 Mio. Franken einpendeln.

Variante: Modell einfach

Nachdem Kanton und Einwohnergemeinden nunmehr über 5 Jahre Erfahrungswerte gesammelt hat, soll als Variante ein einfaches Modell gewählt und damit die Aufgabenteilung abgeschlossen werden.

Modellhaft wird in einem **ersten Schritt** die bisherige „Schattenrechnung“ gestrichen und die sozialen Leistungsfelder werden somit integral dem jeweiligen Gemeinwesen zugeteilt. Dafür wird der Verteilungsschlüssel der Ergänzungsleistungen aufgrund der Erfahrungswerte fix festgelegt auf:

- 58–62% Gemeinden : 42–38% Kanton.

In einem **zweiten Schritt** verzichtet der Kanton darauf, den Einwohnergemeinden die heutigen Verwaltungskosten von 3.2 Mio. in Rechnung zu stellen. Der Kanton trägt die Kosten, weil er neu gesetzlich die Verwaltungsleistung erbringt. Um die Kostenneutralität zu erhalten, verändert diese Transaktion den EL-Verteilungsschlüssel zugunsten des Kantons auf:

- 62–65% Gemeinden : 38–35% Kanton.

Nach einer Variante in diesem Entwurf sollen neu die von den Einwohnergemeinden über die Sozialhilfe getragenen *Kosten des Massnahmenvollzuges* im Umfang von 6 Mio. Franken auch – wie heute schon die Strafvollzugskosten – *kantonalisiert* werden. Um die Kostenneutralität zu erhalten, muss deshalb in einem **dritten Schritt** ein zusätzlicher Ausgleich zugunsten des Kantons berücksichtigt werden. Der neue EL-Verteilungsschlüssel würde somit annäherungsweise festgelegt auf:

- **70–75% Einwohnergemeinden : 30–25% Kanton.**

Dieser neue Verteilschlüssel wird fix in § 85 dieses Gesetzes festgeschrieben. Die Bestimmungen über die Verwaltungskosten werden angepasst; § 51 entfällt.

9.2. Besonderer Teil

Der besondere Teil gliedert sich in vier Bereiche:

- Sozialversicherungen;
- Ergänzungshilfen;
- Unterstützungshilfen
- Sozialhilfe

9.2.1. Sozialversicherungen

§ 52. Ziel und Zweck

Als Sozialversicherungen im engeren Sinn gelten die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), die Invalidenversicherung (IV), die Berufliche Vorsorge (BVG), die Arbeitslosenversicherung (ALV), die Unfallversicherung (UVG), die Militärversicherung (MVG), die Erwerbsersatzordnung (EOG), eine allfällige Mutterschaftsversicherung, die Familienzulagen Landwirtschaft (FLG) und die kantonalen Kinderzulagen. Die Sozialversicherungen sind grundsätzlich bundesrechtlich geregelt. Der kantonale gesetzliche Regelungsbedarf ist somit gering und beschränkt sich für die Sozialversicherungen im engeren Sinn vor allem auf organisatorische Massnahmen (Ausgleichskasse und IV-Stelle in den §§ 31–39) und Verfahren. Davon ausgenommen sind die kantonalen Kinderzulagen, welche selbstredend normiert werden müssen.

Soweit sich das Sozialgesetz auf die *Unfallversicherung* und die *Militärversicherung* bezieht, bildet es nur die Grundlage für die jeweiligen Schiedsgerichte in § 161.

Alle weiteren kantonalen Vollzugsvorschriften zu den Sozialversicherungen lassen sich in besonderen regierungsrätlichen Verordnungen oder – wie das Sozialgesetz – in einer zusammenfassenden Sozialverordnung regeln.

9.2.1.1. Arbeitslosenversicherung

Änderungen

Es erfolgen keine inhaltlichen Änderungen. Das total revidierte „Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung sowie zum Bundesgesetz über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih“ wird in das Sozialgesetz integriert.

§§ 53–55

Gegenwärtig ist eine kantonale Totalrevision dieses Leistungsbereichs unter dem Titel „Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung sowie zum Bundesgesetz über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih“ als EG AVIG/AVG eingeleitet. Die Vernehmlassungsfrist lief am 31. Januar 2004 ab. Dieses Einführungsgesetz soll nach der Beratung und Beschlussfassung im Kantonsrat voraussichtlich auf 1. Januar 2005 in Kraft treten. Die Bestimmungen sollen aber in der Folge aus systematischen Gründen in das Sozialgesetz überführt werden. Als Kommentar zu den Bestimmungen wird daher auf die Vernehmlassungsvorlage (RRB Nr. 2003/2153 vom 25. November 2003) verwiesen. Kurzgefasst geht es dabei um Folgendes: Seit dem Inkrafttreten (1. Januar 1984) des noch geltenden kantonalen Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolven-

zentschädigung (EG AVIG) vom 4. Dezember 1983 ist die schweizerische Arbeitslosenversicherung in mehreren Schritten grundlegend revidiert worden. Vor allem die Revision des Bundesgesetzes (AVIG-Revision) vom 23. Juni 1995 hat aus einer taggeldauszahlenden Institution, die auch Beiträge an arbeitsmarktliche Massnahmen (Aus- und Weiterbildungsmassnahmen, Beschäftigungsprogramme usw.) ausrichten kann, ein umfassendes arbeitsmarktliches Wiedereingliederungssystem gemacht. Dieses koordiniert die drei Säulen „Lohnersatzleistungen“ (Taggeldzahlungen durch Arbeitslosenkassen), „Arbeitsvermittlung und Beratung“ (regionale Arbeitsvermittlungszentren – RAV) und „Förderung bzw. Erhalt der Arbeitsmarktfähigkeit und –chancen“ (arbeitsmarktliche Massnahmen). Dank der vollständigen Finanzierung aller drei Säulen über den Arbeitslosenversicherungsfonds kann dieses System gesamtschweizerisch gesteuert werden. Im Bereiche der RAV und der arbeitsmarktlichen Massnahmen erfolgt die zentrale Steuerung so weit wie rechtlich möglich durch die Vorgabe von Wirkungen und Zielen. Die Kantone, zu deren Verwaltungen die RAV, die öffentlichen Arbeitslosenkassen und andere AVIG-Vollzugsstellen gehören, sind weitgehend frei, wie sie die ihnen von der Arbeitslosenversicherung für den AVIG-Vollzug zur Verfügung gestellten Mittel einsetzen wollen. Das Nichterreichen der ihnen vorgegebenen Ziele und Wirkungen hat für sie allerdings finanzielle Konsequenzen. Das noch auf die frühere Arbeitslosenversicherung ausgerichtete geltende kantonale Einführungsgesetz ist als Rechtsgrundlage für den heutigen AVIG-Vollzug untauglich geworden und muss daher durch ein neues Einführungsgesetz zum AVIG abgelöst werden. Dabei geht es vor allem darum kantonale Rechtsgrundlagen zu schaffen

- für die neu entstandenen Vollzugsorgane wie RAV und LAM-Stellen (Logistikstelle, d.h. Planungs- und Koordinationsstelle für arbeitsmarktliche Massnahmen), damit diese ihre im Bundesgesetz für sie vorgesehenen Aufgaben und Kompetenzen auch wahrnehmen können.
- um die interkantonale Zusammenarbeit und die interinstitutionelle Zusammenarbeit zu erleichtern. Diese ergeben sich aus dem allgemeinen Teil des Sozialgesetzes.

Die Bestimmungen über zusätzliche kantonale arbeitsmarktliche Massnahmen, insbesondere auch Projekte für ausgesteuerte Personen sowie der kantonale Vollzug des Bundesgesetzes über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (AVG) sind in diesem Gesetz als Unterstützungsmassnahmen in den §§ 119 und 120 geregelt.

9.2.1.2. Berufliche Vorsorge

Änderung

Inhaltliche Änderungen werden nicht vorgenommen. Die Rechtsgrundlage für die Aufsicht wird vom EG ZGB in das Sozialgesetz transferiert.

§ 56 Aufsicht

Auch dieser Bereich der Sozialversicherungen – verstanden als 2. und 3. Säule der sozialen Sicherung – wird aus Gründen der Vollständigkeit und Systematik in das Sozialgesetz aufgenommen. Art. 1 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen und Invalidenvorsorge (BVG)⁶⁹ bezweckt denn auch, dass die berufliche Vorsorge zusammen mit der eidgenössischen Versicherung (AHV/IV) den Betagten, Hinterlassenen und Invaliden die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise ermöglicht.

Registrierte Vorsorgeeinrichtungen müssen die Rechtsform einer Stiftung oder einer Genossenschaft haben oder eine Einrichtung des öffentlichen Rechts sein. Zu regeln bleibt dabei nur, dass das Departement (nach der geltenden Regelung das Volkswirtschaftsdepartement) die Aufsicht wahrnimmt. Diese Rechtsgrundlage findet sich bis anhin in § 49 Abs. 2 EG ZGB⁷⁰ unter der Stiftungsaufsicht und wird nun mit der Aufnahme in das Sozialgesetz unter dem umfassenderen Begriff der Vorsorgeeinrichtung geführt. Für den hauptsächlichen Fall, dass es sich bei der Vorsorgeeinrichtung um eine Stiftung handelt, übernimmt die Aufsichtsbehörde selbstredend auch die Aufgaben nach den Art. 84 Abs. 2, 85 und 86 des Zivilgesetzbuches (ZGB)⁷¹. Für den Vollzug gilt die kantonale Verordnung vom 19. Oktober 1998 über die Aufsicht über Stiftungen und Vorsorgeeinrichtungen (VASV)⁷², deren Bestimmungen zu gegebenem Zeitpunkt in die Sozialverordnung überführt werden können.

9.2.1.3. AHV, IV und EO

Änderungen

Inhaltliche Änderungen werden keine vorgenommen.

Formell wird das geltende Einführungsgesetz aufgehoben. Die Ausgleichskasse Kanton Solothurn und die IV-Stelle Kanton Solothurn sind selbständige öffentlich rechtliche Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit. Deren Autonomie wird gestärkt. Die Organisationsbestimmungen finden sich im allgemeinen Teil.

Ziel und Zweck sowie Leistungen, Massnahmen und Verfahren der Alters- und Hinterlassenenversicherung⁷³, der Invalidenversicherung⁷⁴ und der Erwerbsersatzordnung⁷⁵ sind bundesrechtlich geregelt.

§ 57. Kantonsbeiträge

Die Kantonsbeiträge an die Alters- und Hinterlassenenversicherung sowie an die Invalidenversicherung trägt der Kanton.

§ 58. Erlass von Mindestbeiträgen

Die Ausgleichskasse kann Mindestbeiträge an die AHV, IV und EO erlassen.

⁶⁹ SR 831.40

⁷⁰ BGS 211.1

⁷¹ SR 210

⁷² BGS 212.152

⁷³ SR 831.10

⁷⁴ SR 831.20

⁷⁵ SR 834.1

9.2.1.4. Kinderzulagen und Familienzulagen in der Landwirtschaft

Änderungen

Der Entwurf sieht gegenüber der geltenden Kinderzulagenordnung eine Neugliederung und Straffung vor. Inhaltlich wird das geltende Recht weitgehend übernommen.

Neue sozialpolitische Akzente werden mit der Aufhebung von Sonderregelungen, der Verwirklichung des Normalisierungsprinzips und einer massvollen Erhöhung der Kinderzulage gesetzt. Zudem werden einzelne Bestimmungen, die in der Praxis Auslegungsprobleme bereiteten und von Gerichten beurteilt werden mussten, präzisiert.

Der Entwurf behält allerdings die bisherige Sonderregelung für hauptberufliche Landwirte und Landwirtinnen als Selbständigerwerbende bei.

Die Bezugsberechtigung für Geschwister als eigene Kategorie wird aufgehoben. Wo ein Geschwister jedoch als Pflegekind in einem bewilligten und beaufsichtigten Pflegeverhältnis von einem älteren Geschwister aufgenommen und betreut wird, gelangt die ordentliche Bezugsberechtigung für Pflegekinder zur Anwendung.

Die Anspruchsdauer wird für Kinder, die ab Geburt oder von Kindheit an mit einer Behinderung nach dem IVG leben müssen, entsprechend dem Normalisierungsprinzip an die Anspruchsdauer für alle andern Kinder angeglichen. Die Aufhebung der Sonderregelung ist sozial verträglich.

Die Neuregelung der „Anspruchskonkurrenz“ trägt der Gleichstellung der Eltern in der ehelichen Gemeinschaft Rechnung und gewährt den Ehegatten neu ein Wahlrecht, um die Kinderzulage geltend zu machen. In den übrigen Fällen gelangt das Obhutsprinzip zur Anwendung.

In Anbetracht der bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes auflaufenden Teuerung, der durch zahlreiche Studien belegten Kinderkosten und der durch die Streichung der Geburtszulagen frei werdenden Mittel wird eine Erhöhung der Kinderzulagen auf 200 Franken vorgeschlagen. Die Streichung der Geburtszulage unter gleichzeitiger Erhöhung der Kinderzulage bedeutet eine Verschiebung der sozialpolitischen Stossrichtung weg von der einmaligen „Geburtsprämie“ oder „Starthilfe“ hin zu einer auf höherem Niveau wiederkehrenden und damit nachhaltigen Unterstützung von Familien mit Kindern.

Bereits ab einem Teilzeitpensum von 60 Stunden pro Monat kann eine volle Zulage beansprucht werden. Für alleinerziehende Personen und mitarbeitende Ehegatten im Betrieb kann der Regierungsrat neu Ausnahmen von dieser Mindestarbeitszeit vorsehen.

Neu werden Kinderzulagen an im Ausland wohnhafte Kinder der Kaufkraft des Aufenthaltsstaates angepasst, soweit nicht anders lautende Staatsverträge dies verbieten. Der Regierungsrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

Grundlagen und Grundsätze

§ 59. Ziel und Zweck

Grundsätzliches Ziel ist es, Familien mit unterhaltsberechtigten Kindern bei der Erfüllung ihrer Aufgabe zu unterstützen und einen Ausgleich an die finanziellen Kinderlasten zu leisten. Dieses wichtige sozialpolitische Anliegen, über eine Kinderzulagenordnung jedem Kind, unabhängig vom Erwerbsstatus seiner Eltern und im Sinne eines Generationenvertrages eine Kinderzulage zu garantieren, wurde aus Kostengründen nicht weiter verfolgt. Es wird weiterhin am klassischen Modell festgehalten, wonach die Kinderzulage an den Erwerbsstatus der Eltern geknüpft wird, damit sozusagen Lohnbestandteil bildet und demnach nicht jedes Kind zulagenberechtigt ist.

Kinderzulagen erhalten damit nur jene Eltern bzw. Elternteile, die einer unselbständigen Erwerbstätigkeit nachgehen.

Selbständige Gewerbetreibende, ausgesteuerte Personen oder Sozialhilfebeziehende erhalten für ihre Kinder weiterhin keine Kinderzulagen.

Die kantonalrechtliche Ausgestaltung der Kinderzulagen in der Landwirtschaft wird inhaltlich nach geltendem Recht übernommen, aber zusammengefasst in den §§ 76–80 gesondert dargestellt.

§ 60. Zulagenberechtigte Kinder

Die Regelung ist mit einer Ausnahme dem geltenden Recht entnommen. Das bisherige Kinderzulagengesetz gewährte auch für Geschwister Zulagen, für die ein Bezugsberechtigter weitgehend aufkommt. Diese Konstellation hat aufgrund des ausgebauten Sozialversicherungssystems mit Waisenrenten und Ergänzungsleistungen heute keine Bedeutung mehr, weshalb auf eine entsprechende Regelung verzichtet werden kann. Im übrigen besteht weiterhin die Möglichkeit, für Geschwister Kinderzulagen zu beziehen, wenn sie aufgrund eines bewilligten und beaufsichtigten Pflegeverhältnisses als Pflegekind der Obhut eines älteren Geschwisters anvertraut werden.

§ 61. Bezugsberechtigte Personen

Die Regelung entspricht dem bisherigen Recht.

§ 62. Voraussetzungen des Anspruchs

Hier erfolgt mit Ausnahme redaktioneller Anpassungen eine vollständige Übernahme aus dem geltenden Recht.

§ 63. Anspruchskonkurrenz und Drittauszahlung

Der Grundsatz, wonach pro Kind nicht mehr als eine volle Zulage beansprucht werden kann, verlangt nach einer Regelung für den Fall, dass beide Elternteile Anspruch auf Kinderzulagen haben und geltend machen könnten. Bei verheirateten Eltern wird anstelle des Vorranges des Ehemannes neu ein Wahlrecht eingeführt, um Kinderzulagen geltend zu machen. Bei nichtverheirateten Eltern folgt der Anspruch dem Obhutsprinzip. Bei fehlender Obhut beider Elternteile folgt der Anspruch nach dem Prinzip der überwiegenden Leistung des Unterhaltes. Die Auszahlung der Kinderzulagen an Drittpersonen bei Gefahr der unzweckmässigen Verwendung erfolgt auf begründetes Gesuch hin weiterhin nach dem Obhutsprinzip.

Massnahmen und Leistungen

§ 64. Höhe der Kinderzulagen

Die Kinderzulage für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wird neu auf 200 Franken festgelegt, wobei dem Regierungsrat gleichzeitig die Kompetenz eingeräumt wird, die Zulage jährlich der Teuerung anzupassen. Die Kostensteigerung durch die Erhöhung der Zulage 200 Franken wird teilweise durch die Streichung der Geburtszulage kompensiert und erscheint im Hinblick auf die bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes eintretende Teuerung vertretbar. Der Streichung der Geburtszulage liegt die Überlegung zugrunde, dass Staat und Gesellschaft nicht Geburten durch eine einmalige Zahlung prämiieren, sondern Familien mit Kindern in der Erfüllung ihrer Aufgabe durch wiederkehrende Leistungen dauerhaft unterstützen und entlasten sollen.

Neu wird die wöchentliche Mindestarbeitszeit zum Bezug einer vollen Kinderzulage auf den Monat umgerechnet. Kleinere Pensen führen zu einer entsprechenden Reduktion im Verhältnis zur ganzen Zulage. Nach bisherigem Recht gelten dabei Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, die ihr Erwerbseinkommen überwiegend aus selbständiger Erwerbstätigkeit erzielen, nicht als teilzeit-erwerbstätig und

sind damit nicht zulagenberechtigt. Diese Ungleichbehandlung lässt sich nicht länger rechtfertigen; deshalb ist diese Einschränkung aufzuheben. Dies drängt sich um so mehr auf, als auch im Betrieb des Ehegatten mitarbeitende Ehepartner/-innen Kinderzulagen beanspruchen können. Neu erhält der Regierungsrat sogar die Kompetenz, für alleinerziehende Arbeitnehmende und im Betrieb des Ehegatten mitarbeitende Ehegatten Ausnahmen von der Mindestarbeitszeit für den Bezug der vollen Zulage vorzusehen.

Gestützt auf einen überwiesenen Auftrag (Claude Belart, FdP, und Edi Baumgartner, CVP, vom 18. Dezember 2002) erhält der Regierungsrat ausserdem neu die Kompetenz, Kinderzulagen für im Ausland wohnhafte Kinder an die Kaufkraft am Ort des gewöhnlichen Aufenthaltes des Kindes anzupassen. Vorbehalten bleiben besondere Staatsverträge, in denen das Gegenrecht auch für den Export von Leistungen verankert ist. Aufgrund der bilateralen Verträge der Schweiz mit der EU und zahlreichen Sozialversicherungsabkommen dürfte sich die Bedeutung und damit der Spareffekt der Kaufkraftanpassung in relativ bescheidenen Grenzen halten.

§ 65. Dauer des Anspruchs

Die Regelung entstammt weitgehend dem geltenden Recht. Eine Herabsetzung der Anspruchsgrenze auf das vollendete 16. Lebensjahr, wie in den meisten kantonalen Kinderzulagegesetzen enthalten, wurde verworfen. Die bisherige Sonderregelung für Kinder, die ab Geburt oder von Kindheit an invalid sind und deren Altersgrenze generell auf 25 Jahre festgelegt wurde, entspricht nicht dem „Normalisierungsprinzip“ und wird daher aufgehoben. Eine Schlechterstellung ergibt sich daraus nicht, da der Ausgleich entweder über die Invalidenversicherung oder, wenn das Kind noch in Ausbildung ist, ohnehin bis zum 25. Altersjahr über die ordentliche Kinderzulage erfolgt.

Verfahren und Organisation

Zu folgenden Bestimmungen gibt es keine materiellen Änderungen

§ 66. Familienausgleichskassen: Aufgaben

§ 67. Private Familienausgleichskassen

§ 68. Kantonale Familienausgleichskasse

§ 69. Kassenzugehörigkeit

§ 70. Kassenrevision und Arbeitgeberkontrollen

§ 71. Berichterstattung und Aufsicht

Entsprechend der verstärkten Positionierung der Ausgleichskasse als autonome Anstalt und der Entflechtung von Verantwortlichkeiten wird eine Aufgaben- und Kompetenzverschiebung vom Regierungsrat beziehungsweise zuständigen Departement auf den Verwaltungsrat der Ausgleichskasse vorgeschlagen. Neu soll demnach der Verwaltungsrat die Aufsicht über die Kassen ausüben.

Finanzen

Mit Ausnahme einer neuen Regelung zur Deckung von Schäden werden keine wesentlichen materiellen Änderungen unterbreitet.

§ 72. Unterstellung und Beitragspflicht

keine materielle Änderung

§ 73. Befreiung von Unterstellung und Beitragspflicht

Entsprechend der Rechtsprechung des Versicherungsgerichtes wurde die nicht mehr anwendbare Bestimmung gestrichen, wonach „Arbeitgeber für ihre mitarbeitenden Ehegatten als Arbeitnehmer“ von der Unterstellung unter dieses Gesetz befreit seien. Dafür kann der Regierungsrat über die Höhe der Kinderzulagen für mitarbeitende Ehegatten im Rahmen der ordentlichen Zulagen besondere Regelungen erlassen.

§ 74. Höhe und Verwendung der Beiträge

Mit Ausnahme der Kompetenzverschiebung zur Festlegung der Beitragshöhe vom Regierungsrat auf den Verwaltungsrat erfolgen keine materiellen Änderungen.

§ 75. Deckung von Schäden

Aufgrund verschiedener Haftungsfälle in der Praxis wird neu eine direkte gesetzliche Grundlage zur Deckung von Schäden geschaffen, indem explizit auf die Arbeitgeberhaftung nach dem Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung⁷⁶ verwiesen wird.

Familien- und Kinderzulagen in der Landwirtschaft

§§ 76-79

Keine materiellen Änderungen

§ 80. Kantonsbeiträge

In dieser Bestimmung wird neu verdeutlicht, dass nur der Kanton Kantonsbeiträge nach dem FLG⁷⁷ bezahlt und im Rahmen der Aufgabenteilung darauf verzichtet wird, die Einwohnergemeinden – nach der Möglichkeit von Art. 18 Abs. 4 FLG – daran zu beteiligen.

9.2.2. Ergänzungshilfen

9.2.2.1. Ergänzungsleistungen

Änderungen

Die bisherigen Regelungen werden unverändert übernommen. *Zwar hätte der Kanton bei den Ergänzungsleistungen einen grösseren Spielraum, er hält sich aber, wie der Grossteil der Kantone, an die Regelungen des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen (ELG)⁷⁸; eine Voraussetzung dafür, dass sich der Bund überhaupt an den Kosten der EL beteiligt.*

⁷⁶ SR 831.10

⁷⁷ SR 836.1

⁷⁸ SR 831.30

Grundlagen und Grundsätze

Nach der Übergangsbestimmung zu Art. 112 der Bundesverfassung⁷⁹ haben Bund, Kantone und Gemeinden solange Beiträge an die Finanzierung von AHV und IV auszurichten bis die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung den Existenzbedarf deckt. Die Ergänzungsleistungen gehören damit – obwohl sie Bedarfsleistungen sind – zu den kantonalen sozialversicherungsergänzenden oder – ähnlichen Sozialleistungen.

§ 81. Ziel und Zweck

Personen mit zivilrechtlichem Wohnsitz im Kanton Solothurn haben im Rahmen der Bundesvorschriften Anspruch auf Ergänzungsleistungen. Dies betrifft insbesondere Personen, welche zwar AHV- und IV-Leistungen sowie Hilflosenentschädigung beziehen können und trotzdem ihren Lebensbedarf nicht decken können. Eine zunehmende Bedeutung erhält die Ergänzungsleistung heute im Zusammenhang mit der Pflege – sei es ambulant oder stationär.

Massnahmen und Leistungen

§ 82. Bundesvorgaben und kantonale Bemessungsgrundlagen

Die Leistungen richten sich grundsätzlich nach den Vorgaben des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG)⁸⁰.

Soweit die Kantone nach ELG dazu ermächtigt sind, bestimmt der Regierungsrat insbesondere:

- die Beträge für den Lebensbedarf;
- die Mietzinsausgaben;
- die persönlichen Auslagen der Heimbewohnerinnen und Heimbewohner;
- die Begrenzung der Kosten, die wegen eines Aufenthalts in einem Heim berücksichtigt werden;
- den anrechenbaren Vermögensverzehr;
- den Freibetrag für Liegenschaften nach Artikel 3c Absatz 1 Buchstabe c ELG.

Grundstücke, die nicht zu eigenen Wohnzwecken der Bezüger oder der Bezügerinnen oder einer Person, die in die EL-Berechnung eingeschlossen ist, dienen, werden zum Verkehrswert in die Berechnung eingesetzt.

Verfahren und Organisation

§ 83 und § 84 Anmeldung und Durchführung

Die Ausgleichskasse ist mit dem Vollzug betraut. Vorabklärungen treffen die Zweigstellen in den Einwohnergemeinden.

Finanzen

§ 85. Kostendeckung

Die EL ist eine klassische tripartite Verbundaufgabe. Die nach Abzug der Bundessubventionen verbleibenden jährlichen Aufwendungen (gegenwärtig rund 25%; abhängig vom geltenden Finanzkraftsindex von gegenwärtig 82 Punkten) werden nach folgendem Schlüssel verteilt:

50% Kanton : 50% Gesamtheit der Einwohnergemeinden.

Dieser EL-Verteilschlüssel wird jedoch entsprechend der Kostenverteilung der Aufgabenreform "soziale Sicherheit" korrigiert.

§ 86. Verwaltungskosten

Kanton und Gemeinden vergüten der Ausgleichskasse die Kosten, die ihr durch die übertragene Aufgabe erwachsen, entsprechend dem Verteilschlüssel der Ergänzungsleistungen.

Variante

⁷⁹ SR 101

⁸⁰ SR 831.30

Vorgeschlagen werden auch hier zwei Varianten:

- Status quo
- Fixer EL-Verteilschlüssel einschliesslich der Verwaltungskosten. Die nach Abzug der Bundessubventionen verbleibenden jährlichen Aufwendungen werden zu 30-25% vom Kanton und zu 70-75% von der Gesamtheit der Einwohnergemeinden getragen.

9.2.2.2. Krankenversicherung und Prämienverbilligung nach KVG

Änderungen

Inhaltliche Änderungen werden – von einer Ausnahme abgesehen – nicht vorgenommen, die kantonsrätliche Verordnung wird inhaltlich in der revidierten Fassung vom 10. September 2003 übernommen. Einzig der in Prozenten festgelegte maximale Vermögensanteil von 50%, der zum anrechenbaren Einkommen zu zählen ist, wurde gestrichen. Wie die übrigen Parameter auch, legt der Regierungsrat diesen Anteil fest. Er richtet sich dabei nach den vom Kantonsrat bewilligten Mittel.

Als Variante wird vorgeschlagen, dass unerhältliche Prämien und Kostenbeteiligungen, welche die Einwohnergemeinden zu übernehmen haben, nicht mehr als Prämienverbilligung gelten.

Hingegen wird das Ausgabenbewilligungsverfahren des Kantonsrates, um den Kantonsbeitrag an die Prämienbewilligung zu beschliessen, neu festgelegt, indem ein mögliches obligatorisches Referendum und das 2/3-Quorum des Kantonsrates bei der Beschlussfassung über die neue einmalige Ausgabe ausgeschlossen werden.

Zweifellos wird die sich abzeichnende Revision des eidgenössischen Krankenversicherungsgesetzes zum gegebenen Zeitpunkt einen gewissen kantonalen Revisionsbedarf auslösen. Soweit die Prämienverbilligung davon betroffen ist, sind die Formulierungen offen genug und lassen dem Regierungsrat genügend Spielraum, Änderungen im Rahmen einer Verordnung umzusetzen.

Formell wird die in einer kantonsrätlichen Einführungsverordnung geregelte Vollzug des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung⁸¹ „gesplittet“. Die Bestimmungen werden wie folgt in die formelle Gesetzgebung aufgenommen:

- **Spitalgesetz⁸²:** Regelungen über die bedarfsgerechte Spitalversorgung (Spitalplanung, Spitalliste und Globalbudget für Spitäler: Diese Anpassung wurde im Spitalgesetz bereits übernommen. Damit besteht dafür kein Regelungsbedarf mehr. Hingegen sind die Bestimmungen über die ausserkantonale Hospitalisation sinnvollerweise in das Spitalgesetz aufzunehmen.
- **Sozialgesetz:** Regelungen über die Krankenpflege und Hilfe zu Hause als Unterstützungshilfe und Regelungen über die Prämienverbilligung.
- **Obsoleete Regelungen:** Regelungen über die Gesundheitsförderung, Statistiken, ausserkantonale Spitalbehandlungen, Tarifverträge und Tarifschutz sowie das Versicherungsobligatorium ergeben sich entweder aus dem KVG oder sind im Gesundheitsgesetz bereits geregelt.

Grundlagen und Grundsätze

§ 87 Ziel und Zweck

Der Kanton leistet nach Massgabe des Bundesrechtes Beiträge an die Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung von Kantonseinwohnerinnen und Kantonseinwohnern und Familien in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen.

§ 88. Zahlungspflicht der Einwohnergemeinden für unerhältliche Prämien

Keine Änderung. Hingegen wird zu § 92 Abs. 4 eine Variante vorgeschlagen, bei der es darum geht, diese von den Einwohnergemeinden übernommenen unerhältlichen Prämien nicht mehr über die Prämienverbilligung abzugelten.

Leistungen - Massnahmen - Verfahren

§ 89 Persönliche Anspruchsvoraussetzungen

⁸¹ SR 832.10

⁸² in Vorbereitung

Anspruchsberechtigt sind Personen, deren Aufwendungen für die Prämien den vom Regierungsrat festgelegten Prozentsatz des massgebenden Einkommens übersteigen und bei einem vom Bund anerkannten Versicherer für die obligatorische Krankenpflegeversicherung versichert sind, sowie am 1. Januar des Anspruchsjahres im Kanton Solothurn Wohnsitz hatten

§ 90. Anrechenbare Prämie

Der Regierungsrat legt wie bisher nach den gleichen Voraussetzungen generelle Richtprämien für die Berechnung des Anspruches auf Prämienverbilligung fest

§ 91. Berechnung des Anspruches

Die Bestimmung ist – mit Ausnahme der regierungsrätlichen Verpflichtung, neu auch den Vermögensanteil an das massgebende Einkommen festzulegen – deckungsgleich mit der bisherigen Regelung.

§ 92. Sonderfälle

Die Regelung entspricht inhaltlich der bisherigen; hingegen wird eine Variante zu Absatz 4 der Bestimmung vorgeschlagen.

Mit der Variante wird die bisherige Regelung aufgehoben, wonach die Einwohnergemeinden ihre Leistungen an „unerhältliche Prämien“ wegen Verlustscheinen über die Prämienverbilligung abwickeln können. Die Einwohnergemeinden zahlen nämlich den Krankenversicherern nachträglich die Prämien, um letztlich das Risiko zu minimieren, im unversicherten Krankheitsfall eines „Prämienausständers“ über die Sozialhilfe Leistungen erbringen zu müssen. Der Verzicht darauf, diese Verlustscheine über die Prämienverbilligung abzuwickeln, würde es den Einwohnergemeinden überlassen, ob sie das erwähnte Risiko eingehen oder die Prämien **auf eigene Rechnung** nachzahlen wollen.

Aus Sicht der kantonalen Prämienverbilligungsleistungen liegt in dieser Variante ein Sanierungspotential von brutto jährlich 5 Mio. Franken.

Dadurch mögliche und wahrscheinliche Kostensteigerungen in der Sozialhilfe sind schwer abzuschätzen, liegen aber sicher im Millionenbereich, da es sich bei den säumigen Personen in der Mehrzahl nicht um begüterte Personen handelt. Mit der bisherigen Lösung konnte zudem eine für alle Seiten befriedigende Situation geschaffen werden. Die Versicherer bekommen – mit Ausnahme der Verwaltungsumtriebe – die Prämienausstände und Betreuungskosten vergütet, Kanton und Einwohnergemeinden minimieren ihr Risiko und ihren Verwaltungsaufwand und der Bund beteiligt sich über die Prämienverbilligung mit 70% an den Kosten.

Verfahren und Organisation

Zu folgenden Bestimmungen gibt es keine materiellen Änderungen:

§ 93. Auszahlung

§ 94. Drittauszahlung

§ 95. Kanton

§ 96. Einwohnergemeinden

Finanzen

§ 97. Bundes- und Kantonsbeiträge

Die Prämienverbilligung wird jährlich wiederkehrend finanziert mit Beiträgen des Bundes und Beiträgen des Kantons (Staatsbeitrag). Der Kantonsrat legt den Kantonsbeitrag fest. Neu gilt der Grundsatz, dass die Prämienverbilligung so festgelegt wird, dass die jährlichen Beiträge des Bundes und des Kantons als Regel zu 100% ausbezahlt werden. Der Kantonsrat kann aber – wie bisher – den vom Kanton zu übernehmenden Betrag um maximal 50% kürzen, wenn die Prämienverbilligung für versi-

cherte Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen trotzdem sichergestellt ist. Damit vermindert sich selbstredend auch der Bundesbeitrag um den gleichen Prozentsatz. Mit dieser positivrechtlichen Regelung handelt es sich beim Beschluss des Kantonsrates nicht mehr um einen Ausgabenbeschluss; somit ist das obligatorische Referendum und das 2/3-Quorum des Kantonsrates bei der Beschlussfassung ausgeschlossen; hingegen gilt das fakultative Referendum.

9.2.3. Unterstützungshilfen nach Lebens- und Problemlagen

9.2.3.1. Familie, Kinder Jugend

Änderungen

Die Bereiche Familie, Kinder und Jugend werden in einem Modul zusammengefasst. Der Neukonzeption liegt die Überlegung zugrunde, dass es sich um verwandte und miteinander verknüpfte Bereiche handelt. Allerdings besteht trotz der bereichsübergreifenden Thematik nicht der Anspruch, mit diesem Modul eine integrale, umfassende und kohärente Familienpolitik zu verankern.

In einer Zweckbestimmung wird dargestellt, in welchen Bereichen der sozialen Familienpolitik sich Kanton und Einwohnergemeinden engagieren. Neben dem konkreten Auftrag, für bestimmte Hilfemassnahmen zu sorgen, werden neu auch generelle Garantien und Grundsätze aus der Verfassung konkretisiert, die bei der Umsetzung von Massnahmen für Kinder und Jugendliche zu beachten sind.

Es sind dies die Berücksichtigung des Kindeswohls als Maxime des Rechts und die aus der UNO-Kinderrechtskonvention⁸³ fließenden besonderen Anhörungsrechte für Kinder und Jugendliche. Damit enthält die Zweckbestimmung zum Teil programmatischen Charakter. Ihr Wert liegt jedoch darin, im elastischen, dynamischen und teilweise nicht-justiziablen Bereich von Familie, Kinder und Jugend einen Massstab zu setzen, der allgemein anzustreben ist und gleichzeitig als Richtschnur für die jeweilige Überprüfung dient, ob der richtige Kurs verfolgt wird.

Bei den einzelnen Massnahmen und Leistungen wird entsprechend dem Gesetz über die Aufgabenreform soziale Sicherheit⁸⁴ jeweils verdeutlicht, welches Gemeinwesen verantwortlich ist.

In kommunalen Leistungsfeldern kommt dem Kanton primär Lenkungs- und Steuerungsfunktion zu. Im neu verankerten Bereich der familienergänzenden Betreuungsangebote wird die Förderung mit einer Kann-Formulierung postuliert.

Im Bereich des zivilrechtlichen Kindesschutzes werden die Einwohnergemeinden neu verpflichtet, ein ausreichendes Angebot des spezialisierten Kindesschutzes zu organisieren, wobei der Kanton für die Koordination der Angebote sorgt.

Im Bereich der Bewilligung und Aufsicht für Pflegekinder wird die eidgenössische Pflegekinderverordnung für verbindlich erklärt.

Grundlagen und Grundsätze

§ 98. Ziel und Zweck

In dieser Zweckbestimmung werden die Hauptaufgaben definiert und die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden grob umrissen. Im Gegensatz zu andern sozialen Aufgaben, die mit der Aufgabenreform „soziale Sicherheit“ klar entweder dem Kanton oder den Einwohnergemeinden zugeordnet werden konnten, sind für Familien-, Kinder- und Jugendfragen die kommunale und die

⁸³ SR 0.107

⁸⁴ BGS 131.81

kantonale Ebene gleichermaßen, wenn auch teilweise in unterschiedlicher Funktion, gefordert. Der Kanton erbringt in diesen Bereichen zwar in der Regel nicht die Dienst- oder Sachleistung, er kann aber über Anlaufstellen seine Steuerungsfunktion wahrnehmen. Aufgenommen werden nur jene Aufgaben, in denen die Einwohnergemeinden und der Kanton aufgrund der bestehenden Gesetzgebung oder der klassischen Aufgabengebiete Teilleistungen mit sozialem Charakter erbringen. Es sind dies namentlich

- die Schwangerschafts- und Säuglingsberatung,
- die Familien- und Eheberatung,
- der Kinderschutz,
- die familienergänzende Betreuungsangebote,
- das Pflegekinderwesen,
- die Jugendförderung.

Für weitere familienpolitische Anliegen und Massnahmen der Familienpolitik, insbesondere des Familienlastenausgleichs wird auf die Kinderzulagenordnung und die Spezialgesetzgebung (z.B. Steuerrecht, Stipendiengesetzgebung etc.) verwiesen.

Massnahmen und Leistungen

§ 99. Schwangerschafts-, Säuglings-, Familien- und Eheberatung: Aufgaben

Die Schwangerschafts-, Säuglings-, Familien- und Eheberatung bleibt eine klassische Aufgabe der Einwohnergemeinden. Sie sind für die Organisation des Beratungsangebotes zuständig, womit selbstverständlich weiterhin die regionale Erbringung durch private Beratungsstellen im Auftrag der Einwohnergemeinden möglich ist.

§ 100. Kinderschutz

Der zivilrechtliche Kinderschutz als Teil des Vormundschaftsrechtes im weiteren Sinn bildet ebenfalls eine klassische Aufgabe der Einwohnergemeinden. Während für die Umsetzung und die einzelnen Kinderschutzmassnahmen auf die Zivilgesetzgebung⁸⁵ verwiesen wird, wird neu die Pflicht statuiert, ein ausreichendes Angebot für den spezialisierten Kinderschutz zu organisieren. Es geht darum, das gewachsene Angebot an spezialisierten Beratungsstellen in den Regionen durch Verankerung auf Gesetzesebene zu gewährleisten. Selbstredend kann der Kanton dabei auch weiterhin aus Fonds-Mitteln Angebote des spezialisierten Kinderschutzes fördern oder Starthilfe leisten. So wurde ein entsprechendes Kinderschutzkonzept bereits erarbeitet und soll demnächst für eine Projektphase von 4 – 5 Jahren umgesetzt werden. Der Start soll aus kantonalen Fonds-Mitteln und unter Einbezug der Einwohnergemeinden, der Jugendfürsorgevereine und der Bettagskollekte ermöglicht werden.

Aus Transparenz- und Aufklärungsgründen wird aufgezeigt, dass der Kinderschutz sich nicht auf zivilrechtliche Massnahmen beschränkt, sondern auch viele Rechtsgebiete des öffentlichen Rechts durchdringt. Deshalb wird auf die Spezialgesetzgebung verwiesen (z.B. Opferhilfe, Strafrecht, Arbeitsgesetz, Schulrecht, Betäubungsmittelgesetz etc.). Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden erfolgt in diesen Bereichen nach der jeweiligen Spezialgesetzgebung.

§ 101. Förderung familienergänzender Betreuungsangebote

Als neuer familienpolitischer Schwerpunkt wird, wenn auch durch eine Kann-Formulierung abgeschwächt, die Förderung familienergänzender Betreuungsangebote verankert. Die Bedeutung familienergänzender Betreuungsangebote für die Chancengleichheit von Kindern, für die Gleichstellung von Mann und Frau, die Wirtschaft und die Integration sowie für die individuelle Existenzsicherung rechtfertigen es, eine entsprechende Förderbestimmung zu verankern, auch wenn damit keine Verpflichtung der Einwohnergemeinden statuiert wird. Aufgrund der bisherigen Leistungen der Einwohnergemeinden auf diesem Gebiet, aber auch der Anstossfinanzierung des Bundes sowie der vorhandenen Eigeninitiative und Selbstverantwortung (z.B. Tageselternvereine; Mittagstische, private Kindertagesstätten etc.), sollte es genügen, den Aus- und Aufbau familien- und schulergänzender Betreuungsangebote als grundsätzlich förderungswürdig zu bezeichnen.

§ 102. Pflegekinder: Bewilligung und Aufsicht

Mit der Verbindlicherklärung der eidgenössischen Pflegekinderverordnung (PAVO)⁸⁶ für die Voraussetzungen der Bewilligung und Aufsicht im Pflegekinderwesen erübrigt sich eine kantonale Pflegekinderverordnung. Obwohl die Kantone nach PAVO befugt wären, weitergehendere Bestimmungen zu erlassen, soll künftig darauf verzichtet werden, weil der mit der PAVO bezweckte Schutz genügt. Die Organisation für Bewilligung und Aufsicht richtet sich nach dem allgemeinen Teil des Sozialgesetzes.

Im Zusammenhang mit der Einführungsgesetzgebung des Bundes zum Haager Adoptionsübereinkommen⁸⁷ wird für den Bereich der internationalen Adoptionen jedoch zwingend eine kantonale Behörde verlangt, welche das Verfahren zur Aufnahme eines Pflegekindes zwecks Adoption zentral führt. Durch die allgemein gehaltene Organisationsbestimmung, wonach das Departement Aufsichts- und Bewilligungsbehörde ist, wird diesem Umstand „elegant“ Rechnung getragen, so dass kein spezielles kantonales Einführungsrecht zur Bundesgesetzgebung notwendig ist.

Da im Pflegekinderwesen bisher die regionalen Oberämter für Aufsicht und Bewilligung zuständig waren, und um den Anforderungen zum Haager Adoptionsrecht nachzukommen, wird die Bewilligung und Aufsicht generell dem Kanton bzw. dem Departement übertragen, welches wiederum, unter Vorbehalt der Aufgaben im Zusammenhang mit der Haager Adoptionsübereinkommen, die Oberämter ermächtigen

⁸⁵ SR 210

⁸⁶ SR 211.222. 338

⁸⁷ SR 211.221.31

kann, die Funktion der Bewilligungs- und Aufsichtsbehörde wahrzunehmen. Die entsprechende Organisationsbestimmung ist im allgemeinen Teil aufgeführt.

§ 103. Pflegekinder: Versicherung

Diese Bestimmung ist der geltenden Pflegekinderverordnung entnommen, welche erst vor zwei Jahren bezüglich Versicherung revidiert wurde. Ziel der Revision war neben der Minimierung des Kontrollaufwandes u.a. die Gleichstellung von Pflegekindern mit eigenen Kindern im Versicherungsschutz.

§ 104. Jugend: Einwohnergemeinden

Mit der Vorgabe an die Einwohnergemeinden, eine einem politischen Gremium zugeordnete Ansprechstelle für Jugendfragen zu bestimmen, soll die Jugendförderung griffiger ausgestaltet werden. Ferner wird verdeutlicht, auf welche Weisen Jugendarbeit, Jugendkultur und Partizipation gefördert werden können. Der Katalog an Jugendförderungsmöglichkeiten dient der Verdeutlichung, ist jedoch nicht abschliessend.

§ 105. Jugend: Kanton

Dem Kanton soll in der Jugendförderung weiterhin eine koordinierende und impulsgebende Funktion zukommen. Zu diesem Zweck führt er eine Anlauf- und Koordinationsstelle. Er kann dafür auch Dritte betrauen. Die Aufgaben sind der geltenden Verordnung über die Jugendförderung entnommen.

§ 106 Finanzen

Soweit die Jugendförderung ein kommunales Leistungsfeld darstellt, sind die Einwohnergemeinden bezüglich Finanzierung autonom. Der koordinierende Teil der Jugendförderung, der dem Kanton obliegt, soll im Grundsatz den Staatshaushalt nicht belasten, sondern aus Fonds-Mitteln finanziert werden.

9.2.3.2. Alimentenbevorschussung und Inkassohilfe

Änderungen

Der Entwurf sieht gegenüber dem geltenden Alimentenbevorschussungsgesetz eine Neugliederung und insofern eine Straffung vor, als bisher wesentliche Vollzugsbestimmungen gleichzeitig im Gesetz integriert werden. Damit werden Regelungen über die Anspruchsgrenze und den Umfang des Vorschusses zu eigentlichen Kernpunkten. Inhaltlich wird das geltende Recht weitgehend übernommen. Einzelne Bestimmungen, die in der Praxis Auslegungsprobleme bereiteten und von Gerichten beurteilt werden mussten, werden präzisiert.

Neu wird die Anspruchsgrenze für die Alimentenbevorschussung im Gesetz und nicht mehr in einer Vollzugsverordnung geregelt. Die Änderung ist damit stufengerecht. Der Regierungsrat erhält eine beschränkte Kompetenz, die Einkommensgrenzen um höchstens 10% nach oben oder nach unten anzupassen.

Ebenfalls auf Gesetzesstufe verankert, aber ohne materielle Änderung, wird neu der maximale Beitrag des Alimentenvorschusses. Er entspricht dem Durchschnitt der minimalen und maximalen einfachen Waisenrente nach dem Gesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG)⁸⁸.

Nachdem die Alimentenbevorschussung die Existenzsicherung des Kindes in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen durch subsidiäre und bedarfsgerechte Erfüllung seines Unterhaltsanspruches bezweckt, soll neu eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, um regelmässige Teilzahlungen des unterhaltspflichtigen Elternteils bei der Höhe des Vorschusses anrechnen zu können.

Im Gegensatz zum Inkasso bevorschusster Alimente, welches mit sämtlichen rechtlichen Möglichkeiten zu führen ist, soll die Inkassohilfe auf übliche (Betreibungs-)Handlungen beschränkt werden, welche in der Regel geeignet sind, einen Inkassoerfolg herbeizuführen.

⁸⁸ SR 831.10

Bezüglich Verfahren und Organisation wird in der Hauptfassung die Einwohnergemeinde am zivilrechtlichen Wohnsitz der unterhaltsberechtigten Person zur Hilfeleistung verpflichtet. Dieses Modell folgt konsequent der in der Aufgabenreform „soziale Sicherheit“ vorgenommenen Zuweisung des Leistungsfeldes Alimente an die Einwohnergemeinden.

Nachdem unter geltendem Recht jedoch die Oberämter die Funktion der Bevorschussungs- und Inkassostelle ausüben und für diese Aufgabe unbestrittenermassen ein grosses Know-how und entsprechende Informatikinstrumente erforderlich und bei den Oberämtern auch vorhanden sind, wird eine Variante unterbreitet, in welcher der Kanton bzw. das Departement im Namen der Einwohnergemeinden die Hilfeleistung gewährt und seinerseits das Oberamt mit der Aufgabe beauftragen kann.

Grundlagen und Grundsätze

§ 107. Ziel und Zweck

Gegenüber dem geltenden Alimentenbevorschussungsgesetz⁸⁹ werden Alimentenbevorschussung und Inkassohilfe präziser als zwei unterschiedliche Hilfeleistungen mit unterschiedlicher Funktion und teilweise unterschiedlichem Adressatenkreis dargestellt. Während die Bevorschussung bedarfsorientiert die Existenzsicherung des Kindes in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen bezweckt, dient die Inkassohilfe von der wirtschaftlichen Verhältnissen bedarfsunabhängig der Vollstreckung des Unterhaltsanspruches des Kindes und der geschiedenen Ehegatten. Entsprechend sind auch die Anspruchs- und Verfahrensbestimmungen ausgestaltet: während das Inkasso mit der Alimentenbevorschussung zusammenhängt und das Gemeinwesen von Gesetzes wegen verpflichtet, die bevorschussten Unterhaltsbeiträge unter Ausschöpfung aller rechtlichen Möglichkeiten beim Unterhaltsschuldner oder der Unterhaltsschuldnerin einzutreiben, verpflichtet die Inkassohilfe das Gemeinwesen nur, auf geeignete Weise und nur auf Gesuch hin auch das Inkasso für nicht vorschussberechtigte Unterhaltsbeiträge zu führen.

Massnahmen und Leistungen

§ 108. Anspruchsberechtigung

Die Anspruchsberechtigung ist, nunmehr in einem Paragraphen zusammengefasst, unverändert dem geltenden Recht entnommen.

§ 109. Anspruchsgrenze

Die Anspruchsgrenze wird nun betragsmässig fixiert, aber inhaltlich unverändert, auf Gesetzesstufe geregelt. Damit wird der Forderung Rechnung getragen, wonach die wesentlichsten Rechte und Pflichten direkt aus dem Gesetz ersichtlich sein sollen. Im Hinblick auf die Anpassung der Beträge an die Entwicklung soll mit einer Kompetenzdelegation an den Regierungsrat vermieden werden, dass bereits moderate Änderungen eine Gesetzesrevision erforderlich machen. Der Regierungsrat erhält deshalb die Kompetenz, die Einkommensgrenzen entsprechend der Entwicklung der steuerbaren, durchschnittlichen Jahreseinkommen um 10% nach oben oder nach unten anzupassen.

§ 110. Umfang des Vorschusses

Die Definition der Höhe des Vorschusses erfolgt neu auf Gesetzesstufe. Materiell wird an der Anknüpfung am Durchschnittswert zwischen der minimalen und maximalen einfachen Waisenrente nach der AHV-Gesetzgebung nichts geändert. Die Anpassung an die Preis- und Lohnentwicklung (Mischindex) nach AHVG für Waisenrenten wirkt sich automatisch auch auf die Vorschusshöhe aus, so dass es keiner Indexklausel bedarf.

Neu wird geregelt, dass regelmässig eingehende Teilzahlungen des Unterhaltsschuldners an die Vorschusshöhe angerechnet werden. Mit der subsidiären Bevorschussung soll höchstensfalls das auf die durchschnittliche Waisenrente nach AHVG definierte soziale Existenzminimum des Kindes garantiert

⁸⁹ BGS 212.222

werden, das zur Zeit, exklusive Kinderzulagen, immerhin Fr. 633.—beträgt. Nach einem Verwaltungsgerichtsurteil erlaube die bisherige Regelung nämlich, dass für ein Kind, für welches der Unterhalt gerichtlich beispielsweise auf 1'200 Franken festgelegt wurde, der maximale Alimentenvorschuss von 633 Franken ausgerichtet werden müsse, auch wenn der unterhaltspflichtige Elternteil regelmässig beispielsweise selber auch 500 Franken bezahlt. Auch wenn dem Kind grundsätzlich der ganze Unterhalt gegenüber seinem Elternteil zusteht, ist es nicht Aufgabe des Gemeinwesens, den Unterhalt komplementär und auf hohem Niveau zu sichern. Im Sinne einer Chancengleichheit und bedarfsorientierten Existenzsicherung hat das Gemeinwesen durch die Bevorschussung lediglich zu garantieren, dass allen unterhaltsberechtigten Kindern in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen individuell maximal der gerichtlich, behördlich oder vertraglich festgelegte Unterhaltsbeitrag, generell aber höchstens der Durchschnitt der minimalen und maximalen Waisenrente, und zwar gesamthaft, zur Verfügung steht.

§ 111. Verfahren

Keine Bemerkungen, da vollständig aus dem bisherigen Recht überführt.

§ 112. Inkasso in Bevorschussungsfällen

Im Gegensatz zur Inkassohilfe für nicht bevorschussungsberechtigte Unterhaltsbeiträge, wo das private Interesse am Inkassoerfolg überwiegt, besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse daran, die bevorschussten Unterhaltsbeiträge unter Ausschöpfung aller rechtlichen Möglichkeiten wieder einzutreiben. Die nicht abschliessende Aufzählung der einzelnen Inkassomöglichkeiten dient gleichzeitig als gesetzliche Legitimation, bestimmte Vorkehren treffen zu dürfen. Die Umwandlung uneinbringbarer Forderungen in Sozialhilfe, die dem Unterhaltsschuldner angerechnet wird, entspricht dem Verursacherprinzip und wurde bereits mit dem Gesetz über die Aufgabenreform soziale Sicherheit⁹⁰ verankert.

§ 113. Inkassoaufträge

Aufgrund eines Haftungsfalles wird präzisiert, dass die Inkassohilfe auf geeignete Weise zu führen ist und damit nicht, wie beim Inkasso bevorschusster Alimente, sämtliche rechtlichen Handlungen umfassen muss.

§ 114. Kostentragung

Die Inkassohilfe für Kinderalimente ist unentgeltlich. Für Erwachsenenalimente kann nur bei einem Inkassoerfolg eine moderate Gebühr von 4% zur Deckung des Verwaltungsaufwandes erhoben werden. Diese Bestimmung ist mit dem Bundesrecht vereinbar und trägt dem Umstand Rechnung, dass handlungsfähige Erwachsene ihr Inkasso grundsätzlich auch selber führen könnten.

§ 115. Einstellung des Inkassoauftrages

Zu einer strengen Bewirtschaftung von Aufträgen gehört neben den eigentlichen Inkassohandlungen auch die Möglichkeit, aussichtslose Fälle einzustellen, um damit Kapazitäten für neue oder erfolgversprechende Fälle zu gewinnen. Die Frist, die Inkassohilfe in Abhängigkeit von der letzten Zahlung einzustellen, wird deshalb verkürzt.

Organisation

§ 116. Verpflichtung zur Hilfeleistung

Als Hauptfassung und konsequente Umsetzung der Zuweisung des Leistungsfeldes der Alimentenbevorschussung und Inkassohilfe an die Einwohnergemeinden, werden die Einwohnergemeinden am jeweiligen zivilrechtlichen Wohnsitz der unterhaltsberechtigten Person zur wirksamen Hilfeleistung verpflichtet. Bevorschussung, Inkasso und Inkassohilfe fallen demnach in die Zuständigkeit der Einwohnergemeinden. Nach diesem Modell können sie eine eigene Bevorschussungs- und Inkassostelle führen oder, nach den Bestimmungen des allgemeinen Teils des Sozialgesetzes, gemeinsam mit andern

⁹⁰ BGS 131.81

einrichten. Die Umsetzung dieses Modells hat zur Folge, dass die Einwohnergemeinden durch die Aufgabenerfüllung neue Verwaltungskosten generieren und ihre eigenen Verwaltungskosten selber tragen, dafür aber dem Kanton keine Abgeltung mehr schulden.

Variante

Weil die Einwohnergemeinden in der Praxis diese Aufgabe bisher nicht selber erfüllten, sondern die regionalen Oberämter die Hilfestellungen erbrachten, liegt es nahe, eine Variante zu unterbreiten, wonach das Departement bzw. in dessen Auftrag wiederum wie bisher die Oberämter die Hilfeleistung im Namen der Einwohnergemeinden erbringen. Für diese Lösung spricht zum einen, dass das Aufgabenspektrum angesichts der unterschiedlichsten Abklärungen, Berechnungen, Überwachungen und Inkassohandlungen samt prozessualer Vorkehren sehr breit ist und spezialisiertes Wissen voraussetzt. Zum andern sind die Oberämter mit entsprechendem Know-how und einer einheitlichen Informatiklösung ausgerüstet und haben diese vielfältige und anspruchsvolle Aufgabe bisher erfolgreich wahrgenommen. Aufgrund des eher technischen Charakters eröffnet der Vollzug auch keinen Ermessensspielraum, der allenfalls geeignet wäre, die Gemeindeautonomie zu stärken.

Die Umsetzung dieses Modells hat zur Folge, dass die Einwohnergemeinden dem Kanton die Verwaltungskosten weiterhin abzugelten hätten, beziehungsweise in einem neuen Kostenverteilermodell zwischen Kanton und Einwohnergemeinden sich die Verwaltungskosten anrechnen lassen müssten.

9.2.3.3. Wohnen-Miete

Änderungen

Zum einen soll auf das neue Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (Wohnraumförderungsgesetz, WFG) verwiesen, zum andern soll eine formelle Rechtsgrundlage für den Mieterschutz geschaffen werden.

§ 117. Preisgünstiger Wohnraum

Gestützt auf das Bundesgesetz vom 19. März 1965 über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues erliess der Kanton ein entsprechendes Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues vom 26. Juni 1966⁹¹. Nach diesem Bundesgesetz und dem kantonalen Einführungsgesetz werden mittlerweile keine Leistungen mehr erbracht. Zwischenzeitlich erliess der Bund das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 4. Oktober 1974 (WEG)⁹². Auch nach diesem Bundesgesetz werden nunmehr keine Leistungen mehr erbracht. Sowohl das kantonale Einführungsgesetz als auch das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz des Bundes können formell aber noch nicht aufgehoben werden, da sie immer noch die Rechtsgrundlage bilden, für die in Vorjahren geleisteten Beiträge und den daraus folgenden Verpflichtungen.

Dessen ungeachtet erliess der Bund neu das Bundesgesetz vom 21. März 2003 über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (Wohnraumförderungsgesetz, WFG)⁹³, mit dem immerhin das bereits genannte Bundesgesetz vom 19. März 1965 über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues aufgehoben wurde. Mit diesem neuen Bundesgesetz soll preisgünstiger Wohnraum für Haushalte mit geringem Einkommen sowie der Zugang zu Wohneigentum, insbesondere im Interesse von Familien, allein erziehenden Personen, Menschen mit Behinderungen, bedürftigen älteren Menschen und Personen in Ausbildung gefördert werden.

Im Sozialgesetz soll darauf verwiesen werden, dass Wohnraumförderung im Kanton nur im Rahmen dieses Bundesgesetzes gewährt wird.

⁹¹ BGS 836.11

⁹² SR 843

⁹³ SR 843

§ 118. Mieterschutz

Nach Artikel 274 OR⁹⁴ hat der Kanton die Behörden zu bezeichnen und das Verfahren zu regeln zum Schutz vor Kündigungen, missbräuchlichen Mietzinsen und andern missbräuchlichen Forderungen bei der Miete von Wohn- und Geschäftsräumen. Dabei geht es vor allem um die Einführung von entsprechenden Schlichtungsbehörden, denen auch Beratungsfunktion zukommt.

Der Regierungsrat ist dieser Verpflichtung vor 14 Jahren nachgekommen mit der Verordnung über die *vorläufige* Einführung des neuen Obligationenrechts über die Miete und die nicht landwirtschaftliche Pacht RRB vom 29. Mai 1990⁹⁵

Im Sozialgesetz soll eine marginale formelle Rechtsgrundlage geschaffen werden, damit die regierungsrätliche Verordnung, deren Bestimmungen sich grundsätzlich bewährt haben, ins Definitivum überführt werden kann.

9.2.3.4. Arbeitslosenhilfe und Arbeitsvermittlung

Änderungen

Keine materiellen Änderungen, aber Überführung der total revidierten Bestimmungen in das Sozialgesetz.

⁹⁴ SR 220

⁹⁵ BGS 212.575

§ 119. Zusätzliche öffentliche Arbeitsvermittlung und arbeitsmarktliche Massnahmen

Diese Bestimmung bildet die Basis, dass Kanton und Einwohnergemeinden weitere arbeitsmarktliche Massnahmen treffen können, die nicht oder nur teilweise von der Arbeitslosenversicherung, beziehungsweise dem Bund getragen werden. Im Vordergrund stehen vor allem Massnahmen für ausgesteuerte Personen, die beispielsweise in den heutigen solo^{pro} - Projekten Beschäftigung finden.

Variante

In der Variante geht es um die Finanzierung dieser Massnahmen. Dabei wird vorgeschlagen, die Finanzierung im Rahmen einer echten Aufgabenteilung voll den Einwohnergemeinden zuzuweisen, da die Massnahme letztlich Sozialhilfecharakter hat. Auf den in der Hauptregelung vorgesehenen Verteilungsschlüssel Kanton 50% : Einwohnergemeinden 50% soll verzichtet werden. Als Kompensation sind die Einwohnergemeinden entlastet von den in Vorjahren geleisteten Beiträgen an die Beschäftigungswerkstätten nach AVIG.

§ 120. Private Arbeitsvermittlung und Personalverleih

Hier findet sich die Rechtsgrundlage für die Aufsicht über die im Kanton tätigen privaten Arbeitsvermittlungs- und Personalverleihunternehmen.

9.2.3.5. Opferhilfe

Änderungen

Das materielle Recht wird abschliessend vom Bund geregelt, weshalb im Entwurf keine materiellen Änderungen vorzunehmen sind.

Eine Anpassung bzw. Präzisierung erfolgt im Bereich der weiteren Hilfe, welche auch als Langzeithilfe bezeichnet wird. Während die Voraussetzungen dafür bisher an jene für die Erlangung der unentgeltlichen Rechtspflege geknüpft waren, werden diese neu an die bundesrechtlichen Voraussetzungen für die Ausrichtung der opferhilferechtlichen Entschädigung angepasst.

Beim Regress gegenüber der Täterschaft wird präzisiert, dass der Kanton von Amtes wegen und nicht nur auf Gesuch hin auf seine Ansprüche verzichtet, wenn glaubhaft nachgewiesen ist, dass der Erlass für die soziale Eingliederung notwendig ist.

Aus Gründen der Transparenz und Kundenfreundlichkeit werden die Kerninhalte des Opferhilfegesetzes⁹⁶, d.h. die einzelnen Hilfemassnahmen (Soforthilfe, Langzeithilfe, Entschädigung und Genugtuung, Entschädigungsvorschuss) explizit im Sozialgesetz beschrieben, auch wenn rein gesetzestechisch ein Verweis auf das Bundesgesetz genügen würde.

Grundlagen und Grundsätze

Der Entwurf sieht gegenüber der 31 Paragraphen umfassenden Verordnung zur Einführung des Opferhilfegesetzes⁹⁷ eine Straffung auf 7 Paragraphen vor. Die Gründe dafür sind, dass die bei der Einführung geschaffene Aufbauhilfe des Bundes für Opferberatungsstellen inzwischen beendet ist, die Bestimmungen über den Schutz des Opfers und die Wahrung seiner Rechte im Strafverfahren ordentlich in die Strafprozessordnung überführt wurden, die mit der Aufgabenreform soziale Sicherheit vorgenommene Zuweisung des Leistungsfeldes Opferhilfe an den Kanton weitere Organisationsbestimmungen als im allgemeinen Teil geregelt überflüssig macht und Wiederholungen aus dem Bundesgesetz, soweit sie nicht Kerninhalte betreffen, nicht mehr aufgeführt werden.

⁹⁶ SR 312.5

⁹⁷ BGS 321.2

Für die Organisation des kantonalen Leistungsfeldes kann auf den allgemeinen Teil verwiesen werden, wonach der Kanton soziale Leistungen nach diesem Gesetz selber erbringen, Leistungsvereinbarungen mit sozialen Institutionen oder Einwohnergemeinden abschliessen oder mit andern Kantonen Verträge zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung schliessen kann. Im Bereich der Opferhilfe werden die hoheitlichen Funktionen vom Kanton wahrgenommen, während Beratungs- und Betreuungsfunktionen von sozialen Institutionen und anerkannten Berufspersonen oder Berufsgruppen mittels Kostengutsprache im Einzelfall oder mittels Leistungsvereinbarung im Allgemeinen erbracht werden. Diese Aufgabenteilung entspricht der Intention des Bundesgesetzgebers, welcher den Beratungsstellen eine besondere Schweigepflicht auch gegenüber den Behörden zuerkannt hat.

§ 121. Ziel und Zweck

Hauptzweck der Opferhilfe bildet die wirksame Hilfestellung für Menschen, die Opfer einer folgenschweren Straftat wurden. Der Kanton garantiert die Umsetzung des bundesrechtlichen Opferhilfegesetzes. Zur Verdeutlichung werden die dafür vorgesehenen Instrumente bzw. Massnahmen aufgezählt.

Massnahmen und Leistungen

Die Massnahmen zur Umsetzung des Bundesgesetzes, ihre Voraussetzungen, Funktion und Rechtsnatur werden je in einem Paragraphen konzentriert beschrieben. Im einzelnen sind dies die Soforthilfe, die Langzeithilfe, Entschädigung und Genugtuung, Entschädigungsvorschuss, Regress sowie, als Querverweis auf die Bundesgesetzgebung und die Strafprozessordnung, Schutz und Rechte des Opfers im Strafverfahren.

§ 122. Erstberatung und Soforthilfe

Die Hilfestellung wird konzentriert in einem Paragraphen definiert, inhaltlich gegenüber dem geltendem Recht jedoch nicht geändert.

§ 123. Langzeithilfe

Die Langzeithilfe umfasst qualifizierte Beratungen, Abklärungen und Behandlungen. Da sie auch bundesrechtlich als Bedarfsleistung ausgestaltet ist, also vom Einkommen des Opfers abhängig gemacht wird, müssen die finanziellen Voraussetzungen definiert werden. Bisher wurden im Kanton für die Anspruchsberechtigung von Langzeithilfe die Voraussetzungen für die Erlangung der unentgeltlichen Rechtspflege angewendet. In der Praxis hat sich aber gezeigt, dass die wegen der eher strengen Voraussetzungen nicht übernommenen Kosten am Schluss, d.h. bei der Festlegung der opferhilferechtlichen Entschädigung, schliesslich doch angerechnet werden müssen. Eine Anpassung der Voraussetzungen für die Langzeithilfe an die bundesrechtlich definierten Voraussetzungen für die Entschädigung macht deshalb Sinn, zumal damit die betroffenen Menschen auch früher in den Genuss von Hilfestellungen kommen.

Die Anspruchsberechtigung für die Langzeithilfe richtet sich deshalb neu nach den für die Entschädigung geltenden Bestimmungen des Opferhilfegesetzes⁹⁸. Daraus kann allerdings eine Kostenverschiebung von der Entschädigung auf die Langzeithilfe resultieren. Da die Entschädigung von den Gerichten in der Regel verzinslich festgelegt wird, wird die frühere Kostenübernahme durch die Langzeithilfe statt der späteren Ausrichtung der Entschädigung insgesamt jedoch keine finanziellen Folgen zeitigen.

§ 124. Entschädigung und Genugtuung

Definition, Rechtsnatur und Funktion der opferhilferechtlichen Entschädigung und Genugtuung werden inhaltlich unverändert aus dem Bundesrecht übernommen, aus Transparenzgründen jedoch weiterhin aufgeführt.

§ 125. Entschädigungsvorschuss

⁹⁸ SR 312.5

Ebenfalls unverändert übernommen. Nach dem Evaluationsbericht des Bundes über die Umsetzung der Opferhilfe wird von der Vorschussmöglichkeit bisher allgemein noch wenig Gebrauch gemacht, offenbar nicht zuletzt deshalb, weil die Vorschussmöglichkeit zu wenig bekannt ist. Es rechtfertigt sich daher, den Entschädigungsvorschuss explizit aufzuführen.

§ 126. Inkasso bei der Täterschaft (Regress)

Der Regress ist ebenfalls bundesrechtlich geregelt. Nicht geklärt war bisher die Frage, ob die Möglichkeit, wegen der notwendigen sozialen Wiedereingliederung der Täterschaft auf die Forderung zu verzichten, von Amtes wegen oder nur auf Gesuch hin zu prüfen sei.

Nachdem die kantonale Opferhilfebehörde mit der Bewährungshilfe eine gute Zusammenarbeit aufgebaut hat, und diese in den meisten Fällen als direkte Ansprechpartnerin für den Regress fungiert, ist es administrativ einfacher und schneller, die finanziellen Verhältnisse und die Notwendigkeit der Wiedereingliederung von Amtes wegen zu prüfen statt erst auf Gesuch hin zu handeln. Es besteht ausserdem ein überwiegendes öffentliches Interesse daran, die Rückforderungsaufgaben streng zu bewirtschaften, um ein Anwachsen von aussichtslosen Dossiers, die dennoch periodisch auf Jahre hinaus überwacht werden müssten, zu vermeiden.

§ 127. Schutz und Rechte des Opfers im Strafverfahren

Mit den Schlussbestimmungen zur Einführungsverordnung zum Opferhilfegesetz wurden die Strafprozessordnung angepasst und damit Schutz und Rechte des Opfers, soweit nicht Bundesrecht massgebend ist, ins ordentliche kantonale Recht überführt. Es genügt an dieser Stelle deshalb, für Schutz und Rechte des Opfers im Strafverfahren auf die Bundesgesetzgebung und die kantonale Strafprozessordnung zu verweisen.

9.2.3.6. Suchthilfe

Änderungen

Inhaltlich erfährt der Suchtbereich keine Änderung. Insbesondere wird an Ziel und Zweck festgehalten.

„Aufgeräumt“ wird mit der Aufzählung einzelner sozialer Institutionen, welche letztlich dazu führte, dass jede gesellschaftliche Tätigkeit, namentlich mit Kindern und Jugendlichen, unter dem Aspekt der Suchtprävention dargestellt wurde, um zu öffentlichen Mitteln zu kommen.

Formell gelten vor allem die Bestimmungen, des allgemeinen Teils des Gesetzes.

Nicht mehr im Sozialgesetz geregelt wird die generelle Kontrolle der Betäubungsmittel. Diese Aufgaben des Kantonsapothekers werden in das Heilmittelgesetz⁹⁹ aufgenommen. Die Behandlung betäubungsmittelabhängiger Personen mit Betäubungsmittel wird in das Gesundheitsgesetz¹⁰⁰ eingefügt. (§ 166 im Schlussteil).

Grundlagen und Grundsätze

Das Suchthilfegesetz vom 26. September 1993¹⁰¹ war eine schweizerische Pioniertat. Die grundsätzlichen Stossrichtungen stimmen noch heute und sind in Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 2. März 1993, RRB Nr. 840 nachzulesen. Kurzfassung in der Abstimmungsinfo; offizielle Mitteilungen zur kantonalen Volksabstimmung vom 26. September 1993).

⁹⁹ in Vorbereitung

¹⁰⁰ BGS 811.11

¹⁰¹ BGS 835.41

Mittlerweile wurden aber im Zusammenhang mit dem Gesetz Aufgabenreform soziale Sicherheit¹⁰² **vier ambulante Suchtregionen** gebildet, welche nunmehr über einen einheitlichen Leistungskatalog, eine einheitliche Leistungserfassung verfügen und ihre Leistungen aufgrund von Leistungsvereinbarungen erbringen.

Auch für die **vier bis fünf stationären Suchtinstitutionen** konnten im Zusammenhang mit dem vom Bund initiierten Modell FISU (Finanzierung stationäre Suchteinrichtungen) Grundlagen für Leistungsvereinbarungen geschaffen werden. Der Kanton hat sich an der Pilotphase beteiligt und hat dadurch die entsprechenden Instrumente vorbereitet, auch wenn das Modell FISU vorerst wegen des Finanzierungsmodus und -verfahrens scheiterte. In der Zwischenzeit konnte aber unter den Kantonen der Nordwestschweiz eine einvernehmliche Lösung gefunden werden. Ebenfalls ist vorgesehen, dass der Kanton Solothurn der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen beitrifft und auch die Liste C (Suchtinstitutionen) unterzeichnet (Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat, RRB Nr. 2003/2097 vom 18. November 2003).

Die Bestimmungen des geltenden Suchthilfegesetzes¹⁰³ werden daher gestrafft. Der Suchtbereich ist aber ein Beispiel, in dem die Subjektfinanzierung nicht in jedem Fall spielt. Gerade für Beratungen und niederschwellige Angebote sind Objektfinanzierungen unerlässlich, damit die Dienstleistung überhaupt genutzt wird.

¹⁰² BGS 131.81

¹⁰³ BGS 835.41

§ 128. Ziel und Zweck

Die Organisation ist Sache der Einwohnergemeinden. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass das bisherige Modell der vier Regionen (allenfalls drei Regionen), welches in enger Zusammenarbeit mit den Einwohnergemeinden selbst erarbeitet und weiterentwickelt wurde, auch in Zukunft Bestand haben wird. Da es bei der Zielbestimmung letztlich auch um gesundheitsfördernde Stossrichtungen geht, ist dazu auch der Kanton verpflichtet.

Einwohnergemeinden und Kanton

- fördern eine suchtarmer Lebensweise, die auch befähigt, sinnvoll und
- vernünftig mit Suchtmitteln umzugehen;
- bauen eine Suchthilfe auf, welche Abhängigkeiten vorbeugt und süchtig machende Einflüsse eindämmt;
- sorgen dafür, dass die individuellen, sozialen und gesundheitlichen
- Auswirkungen des Suchtmittelmissbrauchs vermindert werden.

Massnahmen und Leistungen

§§ 129 – 131. Dienstleistungen; Sachleistungen; Geldleistungen

Die Massnahmen sind entsprechend den Marginalien wie bisher – wenn auch in anderer Reihenfolge – nach dem bewährten Vier-Säulen-Modell des Bundes, das der Kanton Solothurn vom Anfang an mitgestaltete, gegliedert:

- Prävention
- Beratung, Schadens- und Risikominderung als Unterstützung
- Behandlung und Therapie als Intervention
- Zwangseinweisung als Sanktion

Betriebskostenbeiträge

Die Einwohnergemeinden gewähren weiterhin Subventionen (Betriebskostenbeiträge) als Objektfinanzierung an ambulante Dienste (Beratung, Schadens- und Risikominderung, Projekte), die im Rahmen der Sozial- und Bedarfsplanung und des vorgesehenen Sozialprogrammes (Konzept) eine anerkannte Suchthilfe anbieten und über eine Bewilligung des Departementes verfügen.

Sozialhilfe

Über die Sozialhilfe beteiligen sich die Einwohnergemeinden an den Kosten notwendiger Dienst- oder Sachleistungen, welche betroffene Personen nicht oder nur teilweise bezahlen können; insbesondere für den stationären Aufenthalt oder die soziale Betreuung im Rahmen medizinischer Behandlung.

Alkoholzehntel

Der Regierungsrat verwendet den Alkoholzehntel des Bundes (jährlich 600'000 Franken) weiterhin für kantonale und regionale Projekte im Sozialbereich, für Gesundheitsförderungsprojekte und für Untersuchungen und Berichte zur sozialen und gesundheitlichen Lage der solothurnischen Bevölkerung.

9.2.3.7. Menschen mit einer Behinderung

Änderungen

Totalrevision der bisherigen Bestimmungen

Die Bestimmungen des geltenden kantonalen Gesetzes über heilpädagogische Institutionen (früher Jugendheimgesetz) ¹⁰⁴ erweisen sich als veraltet. Im Laufe der Zeit ergab sich über unverbindliche Kann-Bestimmungen ein Sammelsurium von Leistungen an verschiedenste soziale Institutionen mit einer Vielzahl von Subventionierungsmöglichkeiten. Im Zusammenhang mit dem neuen eidgenössischen

¹⁰⁴ BGS 837.11

Behindertengleichstellungsgesetz¹⁰⁵, dem geplanten neuen Finanzausgleiches Bund – Kantone (NFA) und dem Übergang von der Objekt- zur Subjektfinanzierung werden nun diese Bestimmungen total revidiert.

IV-Berechtigung als Anknüpfungspunkt

Soweit es um wirtschaftliche Hilfe geht, knüpft dieser Gesetzesteil an der IV-Berechtigung an. Soziale Institutionen müssen unter diesem Titel vom Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) anerkannt sein. Wer keine Leistungen der Invalidenversicherung bezieht oder als Institution keine Bundesanerkennung nachweist, kann sich nicht auf diesen Gesetzesteil berufen, da im dadurch die Anspruchsvoraussetzung fehlt. Faktisch resultieren daraus zum heutigen Zeitpunkt nur noch bedarfsorientierte Unterstützungsleistungen für die Sonderschulung i.w.S., die Tätigkeit in Werkstätten und den Aufenthalt in Wohnheimen.

Kantonale Finanzierungsgrundlagen über die Sonderschulung im Sozialgesetz?

Die Frage stellt sich, weshalb die Finanzierung der Sonderschulung im Sozialgesetz und nicht im Volksschulgesetz¹⁰⁶ geregelt wird. Aufgrund der Anknüpfung an die IV und wegen des verknüpften Übergangs von der Sonderschulung zum Erwachsenenangebot im Behindertenbereich erscheint es als opportun, die Finanzierung vorerst weiterhin über die Sozialgesetzgebung zu normieren. Dogmatisch sind die Leistungen der IV letztlich nicht reguläre Bildungskosten, sondern Leistungen, welche unter dem Titel der sozialen Sicherheit wegen eines bestimmten Schwächezustandes, beziehungsweise einer Funktionsbeeinträchtigung erbracht werden. Was die bildungspolitischen und schulischen Aspekte betrifft, ist auf die Bildungs- und Schulgesetzgebung zu verweisen.

Rechtsanspruch

Ein Schwerpunkt der Revision liegt aber darin, Menschen mit Behinderungen einen formellen und materiellen **Rechtsanspruch** auf finanzielle Bedarfsleistungen zu gewähren, sofern sie notwendige Dienst- oder Sachleistungen, insbesondere Sonderschulungen oder stationäre Aufenthalte in anerkannten Institutionen nicht oder nur teilweise bezahlen können. Die Revision berücksichtigt dadurch auch die möglichen Folgen des geplanten Neuen Finanzausgleiches Bund – Kantone (NFA), gilt aber unabhängig davon.

Exkurs: Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) Bund – Kantone

Einleitung

Zu den Bereichen, welche neu in der alleinigen Kompetenz der Kantone liegen, gehören auch die Behinderteneinrichtungen (Wohnheime und Tagesstätten (neuer Art. 112b Abs. 2 BV) und die Sonderschulung (neuer Art. 62 Abs. 3 BV¹⁰⁷).

Behindertenbereich bzw. -einrichtungen

Nach dem neuen Artikel 112b BV¹⁰⁸ fördert der Bund die Eingliederung von Menschen mit Behinderungen, indem er Geld- und Sachleistungen ausrichtet. Zu diesem Zweck kann er Mittel der Invalidenversicherung verwenden. Demgegenüber sollen die Kantone die Eingliederung behinderter Menschen fördern, insbesondere durch Beiträge an den Bau und Betrieb von Institutionen, die dem Wohnen und dem Arbeiten dienen. Die IV zieht sich aus der Mitfinanzierung von Bau und Betrieb von Institutionen zurück. Die volle fachliche und finanzielle Verantwortung in diesem Bereich wird den Kantonen übertragen. Dabei haben die Kantone das Angebot so auszugestalten, dass es den im vorgesehenen Rahmengesetz des Bundes als Minimalstandards formulierten Eingliederungszielen gerecht wird. Diese umfassen:

¹⁰⁵ SR 151.3

¹⁰⁶ BGS 413.111

¹⁰⁷ SR 101

¹⁰⁸ SR 101

Formelle Eingliederungsziele: Die Kantone verfügen spätestens drei Jahre nach Inkraftsetzung der NFA über ein rechtsverbindliches Konzept, das zumindest die Elemente Bedarfsanalyse, angestrebter Sollzustand (quantitativ und qualitativ), Qualitätssicherungssystem, interkantonale Zusammenarbeit und Umsetzungsplan enthält. Bei den von den Kantonen verfügbaren Massnahmen zur Umsetzung der Konzepte ist für die Betroffenen, Institutionen und legitimierten Organisationen ein kantonaler Instanzenzug vorzusehen. Menschen mit Behinderungen bzw. ihre Vertretung sind zwingend schriftlich über ihre Rechte zu informieren.

Materielles Eingliederungsziel: Jede Person mit Behinderung (im Sinne des IVG) erhält unabhängig von ihrem Wohnort in den Lebensbereichen «Wohnen», «Bildung», «Arbeit und Beschäftigung» sowie «Soziale Kontakte und Freizeit» unter Wahrung des Grundsatzes der Integration und der Selbstbestimmung eine ihm angemessene und wirtschaftlich vertretbare Förderung und Betreuung. Ein aus Vertretern von Bund, Kantonen und Behindertenorganisationen bestehendes Fachgremium begutachtet die kantonalen Konzepte, insbesondere die Frage, ob die Eingliederungsziele des Bundes erfüllt werden. Der Bund genehmigt die Konzepte auf der Basis der Begutachtung durch das Fachgremium. Die Kantone werden zudem zur interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich verpflichtet, welcher künftig eine grosse Bedeutung zukommt. Auf diese Weise werden Nutzung und interkantonale Planung der Plätze und Institutionen geregelt. In Kombination mit der revidierten und mit Planungs- und verstärkten Koordinationskompetenzen ausgestatteten neuen Interkantonalen Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (IVSE), welche die bisherige Interkantonale Heimvereinbarung (IHV) ablöst, wird den Kantonen ein wirksames Instrument zur Verfügung stehen. Der Kanton Solothurn will dieser neuen Vereinbarung beitreten.

Die Gleichbehandlung behinderter Personen wird – soweit nötig – durch die vom Bund festgelegten Eingliederungsziele gewährleistet. Mit einer Übergangsregelung werden die Kantone verpflichtet, den Institutionen die bisher von der IV geleisteten Beiträge an den Betrieb nach bestehendem Berechnungssystem so lange auszurichten, bis die Anforderungen des geplanten Rahmengesetzes erfüllt sind, mindestens jedoch während drei Jahren.

Sonderschulbereich

Im neuen Artikel 62 Absatz 3 BV wird festgehalten, dass die Kantone wie für den Grundschulunterricht für eine ausreichende Sonderschulung aller Kinder und Jugendlichen mit Behinderungen bis maximal zum vollendeten 20. Altersjahr zu sorgen haben. Damit wird ein gegenüber den Kantonen bestehender Individualanspruch aller behinderten Kinder und Jugendlichen auf Sonderschulung für eine optimale Förderung und Schulung garantiert.

Die IV zieht sich neu aus der Sonderschulung zurück. Die volle fachliche und finanzielle Verantwortung in diesem Bereich wird den Kantonen übertragen, wobei die Kantone zur interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich verpflichtet sind. Der gegenüber den Kantonen bestehende Individualanspruch auf Sonderschulung wird neu bundesverfassungsrechtlich abgestützt. Die Kantone finanzieren die Sonderschulung integral, d.h. sie kommen sowohl für die individuellen als auch für die kollektiven Leistungen an Kinder und Jugendliche mit Behinderungen resp. an entsprechende Institutionen auf.

Die heutige, oft künstliche Trennung zwischen IV-berechtigten und nicht-IV-berechtigten Schülern und Schülerinnen fällt – soweit es den schulischen Bereich betrifft – dahin und der integrative Ansatz zur Förderung und Schulung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen oder Verhaltensauffälligkeiten kann verwirklicht werden. Die Kantone übernehmen damit die Gesamtverantwortung von der heilpädagogischen Früherziehung bis zum Abschluss der Sonderschulung.

Künftig wird auch die Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) – teilweise in Zusammenarbeit mit der Sozialdirektorenkonferenz (SODK) – als Dienstleistungskonferenz der Kantone vermehrt Aufgaben zu übernehmen haben. So werden auf der Basis der Interkantonalen Rahmenvereinbarung (Schulkonkordat) die Detailbedingungen für bilaterale, regionale und gesamtschweizerische Zusammenarbeitsformen zu entwickeln sein, um auch in finanzieller, konzeptioneller und heilpädagogischer Hinsicht optimale Schulungsangebote sicherstellen zu können. Für den interkantonalen Lastenausgleich (insbesondere bezüglich des Ausgleichs allfälliger Defizite) kommt dabei auch der Interkantonalen Heimvereinbarung (neu: Interkantonale Vereinbarung für Soziale Einrichtungen) eine verstärkte Bedeutung zu.

Bereits im Hinblick auf die ab 2004 beginnende Umsetzung des neuen Behindertengleichstellungsgesetzes¹⁰⁹ (Art. 20 BehiG) wird sich die Zusammenarbeit von Sonderschule und Regelschule verstärken.

Kanton und Gemeinden sind übrigens bereits nach der geltenden Bundesverfassung¹¹⁰ verpflichtet, im Bereich des Grundschulunterrichts jedes Kind entsprechend seinen Möglichkeiten zu schulen. Für 100% aller Kinder stellen die Einwohnergemeinden und Kantone so seit Jahrzehnten entsprechende Schulangebote zur Verfügung und passen diese laufend sich verändernden Rahmenbedingungen an. Im Kanton Solothurn kommen Einwohnergemeinden und Kanton für 95% der Schüler und Schülerinnen für die Kosten auf. Es kann deshalb begründet davon ausgegangen werden, dass die Einwohnergemeinden und der Kanton im Rahmen der neuen Aufgabenzuteilung auch in der Lage sein werden, für die 5% derjenigen Kinder, die eine Sonderschulung brauchen, mit ähnlicher Sorgfalt und Verantwortung spezialisierte Angebote weiterzuführen, fehlende neu zu schaffen und sie zu finanzieren.

Schlussfolgerung

Damit wird der Nachweis erbracht, dass auch bei einer "Kantonalisierung" des Behinderten- und Sonderschulbereiches das Angebot nicht nur erhalten, sondern verbessert und die finanzielle Sicherung als Rechtsanspruch ausgebaut wird.

Grundlagen und Grundsätze

Für Menschen mit Behinderungen, beziehungsweise mit Funktionsbeeinträchtigungen oder im Bildungsbereich mit Teilleistungsschwächen, geht es darum, das „Normalisierungsprinzip“ umzusetzen, nämlich darum:

- Teilhabe zu verwirklichen
- Gleichstellung durchzusetzen
- Selbstbestimmung zu ermöglichen

Abgestellt wird dabei auf das eidgenössischen Gesetz über die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in unserer Gesellschaft (Behindertengleichstellungsgesetz)¹¹¹.

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass das „Normalisierungsprinzip“, vor allem im Bereich der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, auch verlangt, dass allfällige Privilegierungen abgebaut werden, welche sich nicht kausal auf die Funktionsbeeinträchtigung oder den Schwächezustand, sondern auf das „Behindert-Sein“ an sich zurückführen lassen.

Einwohnergemeinden und Kanton werden im Sozialgesetz verpflichtet, der besonderen Stellung von Menschen mit Behinderungen und Bedarf auf Sonderschulung in unserer Gesellschaft Rechnung zu tragen.

§ 132. Ziel und Zweck

¹⁰⁹ SR 151.3

¹¹⁰ SR 101

¹¹¹ SR 151.3

Kanton und Gemeinden sorgen dafür, dass Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen beseitigt oder verringert werden; setzen Massnahmen um, die es Menschen mit Behinderungen erleichtern, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen und insbesondere selbständig zu wohnen, sich frei zu bewegen, Kontakte zu pflegen, sich aus- und fortzubilden und eine Erwerbstätigkeit oder Beschäftigung auszuüben.

Sie ermöglichen, dass Kinder und Jugendliche mit Behinderungen rechtzeitig abgeklärt werden und eine Grundschulung (Sonderschulung) erhalten sowie erwachsene Menschen mit einer Behinderung private, kommunale und andere öffentlichrechtliche Institutionen und Heime besuchen können, die ihrer besonderen Situation angepasst sind.

§ 133. Begriffe

Als Menschen mit Behinderung gelten Personen, deren Behinderung nach der Invalidenversicherungsgesetzgebung des Bundes einen Leistungsanspruch begründet.

Als Sonderschüler oder Sonderschülerin gelten Menschen mit Behinderung, welche den Regelunterricht der Volksschule nicht besuchen können und dafür in einer besonderen Institution oder nach einem besonderen Programm geschult werden oder nach Abschluss der Volksschule eine Orientierungsstufe bis zum vollendeten 18. Altersjahr besuchen.

Als erwachsene Menschen mit einer Behinderung gelten Personen, die das 18. Altersjahr vollendet und beim Heimeintritt das Rentenalter der AHV noch nicht erreicht haben.

Nun wird von betroffenen Kreisen immer wieder geltend gemacht, dass die Bundesgesetzgebung für Menschen mit Behinderungen im Bereich der Bildung auf das 20. Altersjahr abstelle. Das soll auch im Kanton Solothurn gelten, nur soll – entsprechend dem Normalisierungsprinzip – auch in der Sprachregelung vom „Regelfall“ ausgegangen werden. Selbstredend werden die Leistungen entsprechend den Bundesvorgaben erbracht, aber in der Regel eben für Kinder und Jugendliche im Rahmen von Früherfassung, Kindergarten und Volksschule im Lebensalter bis zu 16 Jahren, von einer Orientierungsstufe im Lebensalter von 16–18 Jahren und für junge Erwachsene im Lebensalter von 18–20 Jahre. Nachteile sind daraus nicht zu gewärtigen.

Leistungen und Massnahmen

Für den Bereich *Menschen mit Behinderungen*, werden – gleich wie für die ambulante Pflege und Langzeitpflege – Leistungsumschreibungen, einheitliche Finanzierungsgrundsätze für Institutionen und ein Rechtsanspruch auf finanzielle Unterstützung für Leistungsbezüger und –bezügerinnen, welche die Dienst- oder Sachleistungen nicht oder nur teilweise aus eigenen Mitteln bezahlen können, formuliert.

Die Unterstützungsleistung ist eine kantonale Subjektfinanzierung.

Zwar wurde in Betracht gezogen, auch diese Bedarfsleistung als **kommunale Sozialhilfe** auszugestalten (unter Berücksichtigung des Kostenverteilers Kanton – Einwohnergemeinden), da für diese Unterstützungsleistung die genau gleichen Kriterien wie sie für die kommunalen Pflegekostenbeiträge gelten.

Letztlich handelt es dabei um einen politischen Entscheid. Als Gründe für eine kantonale Zuordnung lassen sich zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt folgende Gründe anfügen:

- Mit dieser Gesetzesvorlage soll die 1998 vorgenommene Aufgabenreform Kanton – Einwohnergemeinden nicht wesentlich tangiert werden.
- Aus der Zuordnung zur Sozialhilfe resultiert systembedingt auch eine Rückerstattungsverpflichtung, wenn der Leistungsbezüger oder die Leistungsbezügerin später in günstige finanzielle Verhältnisse kommt, sowie eine Verwandtenunterstützungspflicht. Eine Rückerstattungspflicht wäre zwar auch für

Menschen mit Behinderungen zumutbar; hingegen wäre die Verwandtenunterstützungspflicht gesetzlich ausschliessen.

- Inhaltlich hat die Sozialhilfe zum Ziel, soziale Notlagen zu überbrücken. Im Falle einer Behinderung bei stationärem Aufenthalt oder Sonderschulung ist eher von einer gewissen Dauerleistung auszugehen, die letztlich dem Charakter der Sozialhilfe nicht entspricht. Im Gegensatz dazu sind Pflegekostenbeiträge als Sozialhilfe im Durchschnitt während 2.7 Jahren zu leisten.
- Die Auswirkungen des NFA sind noch nicht abschliessend geregelt und die Überführung der Bundesmittel als Objektfinanzierung in die postulierte Subjektfinanzierung noch nicht vollzogen.

§ 134. Früherfassung und Sonderschulung für Kinder und Jugendliche

Der Kanton ermöglicht, dass Behinderungen von vorschulpflichtigen Kindern rechtzeitig erkannt und behandelt werden können und garantiert die Sonderschulung. Es stehen ihm dabei drei Möglichkeiten offen

- in den öffentlichen Sonderschulen der Einwohnergemeinden
- in Sonderschulheimen
- mit besonderen Programmen in der Regelschule

Für die Sonderschulung gelten dabei die Bestimmungen des Volksschulgesetzes¹¹².

§ 135. Geschützte Werkstätten, Wohnheime und Tagesstätten für Erwachsene

Der Kanton sichert für erwachsene Menschen mit Behinderungen Besuch und Aufenthalt in geschützten Werkstätten, Wohnheimen und Tagesstätten.

Finanzen

Ohne Berücksichtigung des NFA bleibt die Finanzierung wie bisher. Bereits unter der geltenden Rechtslage werden die finanziellen Leistungen an die IV-Berechtigung, beziehungsweise -Anerkennung geknüpft; zumindest im Erwachsenenbereich ist die Umstellung von der Objektfinanzierung zur Subjektfinanzierung vollzogen.

Für die Sonderschulung kann weiterhin eine gemischte Objekt-, Subjektfinanzierung vorgenommen werden. Die Objektfinanzierung richtet sich nach § 13 dieses Gesetzes.

¹¹² BGS 413.111

§ 136. Schulgeld Sonderschulung

An der bisherigen Regelung wird festgehalten, dass die jeweilige Wohnsitzgemeinde ein Schulgeld pro Sonderschüler oder -schülerin zahlt, um einen Teil der Sonderschulkosten abzugelten. Die Sonderschulung gehört schliesslich Teil der Volksschule, welche nach Art. 105 Abs. 1 KV¹¹³ grundsätzlich von den Einwohnergemeinden zu errichten und zu führen ist. Der Regierungsrat legt die Höhe des Schulgeldes fest. Die Beiträge sind dabei so zu bemessen, dass sie mindestens jenen Vollkosten entsprechen, welche die Einwohnergemeinde für einen Regelschüler oder eine -schülerin im Durchschnitt aufzuwenden hätte. Hier bleibt zu verdeutlichen, dass es sich dabei nicht um das „Schulgeld“ nach der Volksschulgesetzgebung handelt, vielmehr nimmt die Bestimmung ausdrücklich Bezug auf die „Vollkosten“, also einschliesslich der Verwaltungs- und Investitions- (beziehungsweise Kapitalfolge-)kosten.

9.2.3.8. Pflege

Änderungen

Neu wird der Bereich Pflege, verstanden als umfassende Aufgabe der ambulanten und stationären Grundversorgung, eingeführt.

Auch wenn die Pflege eine Schnittstelle von Gesundheits-, Alters- und Sozialpolitik bildet, rechtfertigen die überwiegend sozialen Komponenten im Bereich der ambulanten Pflege zu Hause und der stationären Langzeitpflege deren Verankerung im Sozialgesetz und nicht im Gesundheitsgesetz.

Hinzu kommt, dass die Pflege – ausserhalb der Spitalpflege – als klassisches Leistungsfeld ausschliesslich den Einwohnergemeinden zugewiesen ist.

Die bisherigen Regelungen der Langzeitpflege (Heime) werden weitergeführt. Ausdrücklich wird aber auf den Begriff „Altersheim“ verzichtet. Es gehört nicht mehr zu den öffentlichen Aufgaben, „Pensionen“ ohne Anknüpfung an einen Schwäche- oder Pflegezustand mit öffentlichen Mitteln zu finanzieren.

Grundlagen und Grundsätze

Im vorliegenden Modul werden die bisherigen Bestimmungen aus der Einführungsverordnung zum Krankenversicherungsgesetz¹¹⁴ über die ambulante Pflege zu Hause und die geltende Alters- und Pflegeheimgesetzgebung¹¹⁵ über die stationäre Langzeitpflege und Betreuung vereinigt und wesentlich gestrafft. Ermöglicht wird die Straffung durch die Übernahme und gleichzeitige Anpassung zahlreicher geltender Bestimmungen (z.B. über die Bewilligung, Taxgestaltung, Heimplanung etc.) in den allgemeinen Teil.

§ 137. Ziel und Zweck

Mit der Zielbestimmung wird die soziale Stossrichtung der Pflege verdeutlicht. In der ambulanten Pflege steht die möglichst selbständige Lebensführung von Menschen mit einem Schwächezustand in ihrer gewohnten Umgebung im Vordergrund. In der stationären Langzeitpflege soll den betroffenen Menschen ein ihrer persönlichen und gesundheitlichen Situation entsprechendes normales und aktives Leben ermöglicht werden. Die Formulierung stellt überdies einen qualitativen Massstab dar, der im Rahmen von Qualitätsförderungsmaßnahmen überprüfbar wird. Die Zielbestimmung enthält gleichzeitig die Organisationsvorschrift, wonach die Einwohnergemeinden für das Angebot von ambulanten Diensten und Pflegeheimen sorgen.

Massnahmen und Leistungen

¹¹³ BGS 111.1

¹¹⁴ BGS 832.13

¹¹⁵ BGS 838.11

Entsprechend der Stufenfolge von Massnahmen, dem Subsidiaritäts- und Normalisierungsprinzip werden neu vor den stationären Langzeitpflegeeinrichtungen an erster Stelle die ambulanten Dienste aufgeführt. Die ambulante Pflege räumt dem einzelnen Menschen in der Regel grössere Wahl- und Gestaltungsmöglichkeiten ein als es die Pflege in einem „Kollektiv“ vermag.

Die Einwohnergemeinden sorgen für eine ausreichende Grundversorgung mit ambulanten und stationären Langzeit-Pflegediensten. Bei den ambulanten Diensten zu Hause wird zwischen Basisdiensten, für welche die Einwohnergemeinden einen obligatorischen Grundversorgungsauftrag erhalten, und ergänzenden Diensten, welche das Grundangebot abrunden und freiwillig erbracht werden können, unterschieden.

Im stationären Bereich ist die Führung reiner Altersheime nicht mehr vorgesehen. Die Einwohnergemeinden haben jedoch dafür zu sorgen, dass Heime für pflegebedürftige Menschen betrieben werden.

§ 138. Ambulante Dienste

Mit zwei Gruppen von Massnahmen wird aufgezeigt, was nötig und was wünschbar ist, um eine gute ambulante Pflege und Betreuung zu gewährleisten. Als absolut notwendig hat die Grundversorgung mit den obligatorischen Basisdiensten der Grund- und Behandlungspflege sowie der Haushilfe zu gelten. Auf diese Dienste besteht ein Anspruch, wenn die materiellen Voraussetzungen erfüllt sind. Die Basisdienste müssen, soweit es sich um anerkannte Pflegeleistungen nach Art. 7 der Verordnung des EDI über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (Krankenpflege – Leistungsverordnung, KLV)¹¹⁶ handelt, von den Krankenversicherern übernommen werden. Haushilfe und Betreuung sind über die Ergänzungsleistungen und nötigenfalls von der Sozialhilfe mit zu finanzieren. Zu den wünschenswerten Massnahmen, als Ergänzung und Abrundung eines umfassenden Angebotes, zählen die freiwilligen ergänzenden Dienste, die trotz Nennung der wichtigsten Tätigkeiten nicht abschliessend geregelt werden, um Weiterentwicklungen zu ermöglichen.

§ 139. Langzeitpflege

Die Langzeitpflege bzw. die Pflegeheime werden von den von der IV mitfinanzierten Behinderteninstitutionen abgegrenzt. Entsprechend dieser Unterscheidung sorgt der Kanton damit zusammen mit der Invalidenversicherung grösstenteils für die Betreuung von Menschen mit einer Behinderung, während die Einwohnergemeinden für die Pflege und somit faktisch schwergewichtig für die Alterspflege zu sorgen haben. Immerhin finanzieren Bund und Kanton über die EL einen bestimmten Prozentsatz der Pflegekosten mit.

Die Finanzierung der Langzeitpflege ergibt sich aus dem allgemeinen Teil und ist als subsidiäre und subjektbezogene Bedarfsleistung ausgestaltet, welche bei ungenügenden Eigenmitteln zum Bezug von Sozialhilfeleistungen führen kann.

9.2.3.9. Alter

Änderung

Unter „soziale Hilfen nach Lebens- und Problemlagen“ wird neu der Bereich Alter eingeführt. Der Konzeption liegt die Überlegung zugrunde, dass die Anliegen älterer Menschen ebenso wie jene der Jugendlichen besondere Beachtung verdienen, auch wenn mit der Lebensphase Alter nicht mehr nur Krankheit, Armut oder Pflegebedürftigkeit verbunden sind.

Es besteht nicht der Anspruch, mit diesem Modul eine integrale und umfassende Alterspolitik zu verankern. Es geht vielmehr darum, drohende Desintegrationsmechanismen im Alter (z.B. wegen eingeschränkter geographischer und geistiger Mobilität) zu verhindern und die Lebensqualität und die

¹¹⁶ SR 832.112.31

Partizipation von älteren Menschen zu fördern, indem auf Ebene der Einwohnergemeinden eine Ansprechstelle für Altersfragen und auf Kantonsebene – mit Delegationsmöglichkeit an Dritte – eine Koordinationsstelle geführt werden, um Projekte und Aktivitäten für und mit älteren Menschen zu begleiten und zu unterstützen.

Grundlagen und Grundsätze

Um die Altersarbeit auf kommunaler Ebene griffiger auszugestalten, werden die Einwohnergemeinden verpflichtet, eine Ansprechstelle für Altersfragen zu bestimmen, welche einem politischen Gremium zugeordnet ist. Gleichzeitig wird verdeutlicht, auf welche Weisen Altersarbeit, Alterskultur und Partizipation gefördert werden können. Der Kanton seinerseits wird verpflichtet, eine Koordinationsstelle zu führen.

§ 140. Ziel und Zweck

In dieser Zweckbestimmung wird für den Bereich Alter die Hauptstossrichtung definiert und die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden umrissen.

§ 141. Einwohnergemeinden

Analog zur Jugendförderung werden die Einwohnergemeinden verpflichtet, eine Ansprechstelle für Altersfragen zu bestimmen, welche einem politischen Gremium zugeordnet ist. Der Katalog der Fördermassnahmen dient der Verdeutlichung, ist jedoch nicht abschliessend.

§ 142. Kanton

Dem Kanton soll im Bereich Alter eine koordinierende und impulsgebende Funktion zukommen. Die Aufgaben werden analog aus dem Modul Jugendförderung übernommen.

§ 143. Finanzen

Soweit der Altersbereich als kommunales Leistungsfeld definiert ist, sind die Einwohnergemeinden bezüglich Finanzierung autonom. Der koordinierende Teil des Altersbereichs, der dem Kanton obliegt, soll im Grundsatz den Staatshaushalt nicht belasten, sondern aus Fonds-Mitteln finanziert werden.

9.2.3.10. Sterben und Bestattung

Änderung

Die geltende regierungsrätliche Verordnung über das Bestattungswesen mit ihren teilweise detaillierten Regelungen soll aufgehoben werden. Das Bestattungs- und Friedhofswesen soll vollständig in den Bereich der Einwohnergemeinden fallen. Daher genügen einige Rahmenbestimmungen.

Die Einwohnergemeinden ermöglichen eine schickliche Bestattung und erlassen zu diesem Zweck ein Bestattungs- und Friedhofreglement. Sie sorgen für geeignete Bestattungsanlagen und ermöglichen unterschiedliche Bestattungsarten.

Grundlagen und Grundsätze

Nach § 40 des Gesundheitsgesetzes¹¹⁷ haben die Patientinnen und Patienten das Recht auf menschenwürdiges Sterben.

Die Sterbehilfe ist weder in der Gesundheitsgesetzgebung noch in der Sozialgesetzgebung geregelt. Die Antwort auf die Frage, was denn Sterbehilfe überhaupt ist, ob und unter welchen Voraussetzungen Sterbehilfe zulässig sein soll, stellt sich aufgrund gesellschaftlicher Diskussionen zunehmend; vor allem auch aus der Sicht der Pflege.

¹¹⁷ BGS 811.1

Soweit sich daher unter diesem Titel die Frage nach der Sterbehilfe stellen sollte, sei einerseits auf die Gesundheitsgesetzgebung verwiesen. Falls die geltenden Normen den heutigen Anschauungen nicht entsprechen sollten, wäre eine besondere Revisionsvorlage vorzubereiten. Der Regierungsrat hielt sich bis heute an die Richtlinien über die Sterbehilfe 1995 der schweizerischen Akademie der medizinischen Wissenschaften (SAMW). Diese Richtlinie ist gegenwärtig in liberalisierter Form unter dem Titel „Betreuung von Patienten am Lebensende, medizinisch-ethische Richtlinien der SAMW“ in der Vernehmlassung.

§ 144. Ziel und Zweck

Die Einwohnergemeinden werden zwar verpflichtet, eine schickliche Beerdigung zu gewährleisten. Allfällige Kosten sind aber von der jeweiligen Einwohnergemeinde zu übernehmen und können nicht als Sozialhilfeleistungen abgerechnet werden.

§ 145. Einwohnergemeinden

Es wird auf den Gesetzestext verwiesen.

9.2.4. Sozialhilfe

Änderungen

Das geltende Sozialhilfegesetz vom 2. Juli 1989 erweist sich in den Grundzügen nach wie vor als modern, so dass kein Bedarf für grössere Änderungen besteht. Neben einer Straffung und gewissen Akzentverschiebungen werden in erster Linie zwei Modelle für die Bemessung der Sozialhilfe zur Diskussion gestellt.

Der Unterstützungswohnsitz wird innerkantonale analog dem interkantonalen Unterstützungswohnsitz nach dem Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG)¹¹⁸ geregelt. Damit wird ein Auseinanderklaffen der Zuständigkeiten selbst für den Fall einer Teilrevision des ZUG verhindert.

Neu statuiert wird das Prinzip Gegenleistung. Ausdruck des Gegenleistungsprinzips bilden zum einen individuelle Zielvereinbarungen, welche im Sinne eines Hilfeplans vereinbart werden, und zum andern berufliche und soziale Integrationsmassnahmen, die bei der Bemessung der wirtschaftlichen Sozialhilfe angemessen angerechnet werden können. Das Gegenleistungsprinzip zeigt sich letztlich auch in der Rückerstattung, indem der Sozialhilfeleistung grundsätzlich Bevorschussungscharakter zukommt.

Bei den Massnahmen aus Strafrecht, Vormundschaftsrecht und Verhaltensauffälligkeit wird neben einem Modell, welches den Status quo übernimmt, ein Vorschlag unterbreitet, der die teilweise unbefriedigende Trennung bei der Kostenfolge von Strafrechtsmassnahmen und Strafvollzug zur Diskussion stellt. Nach diesem Vorschlag soll der Kanton künftig sowohl die Kosten aus strafrechtlichen Massnahmen als auch jene aus dem Strafvollzug finanzieren. In beiden Fassungen wird zudem verdeutlicht, dass die Kosten von Betreuungsmassnahmen und Heimaufhalten von verhaltensauffälligen Menschen ohne IV-Anspruch, im Gegensatz zu Menschen mit einer Behinderung, welche von der IV anerkannt ist, als Sozialhilfeleistung gelten.

Die Rückerstattung wird grundsätzlich im allgemeinen Teil geregelt. Es soll jedoch auch hier darauf hingewiesen werden, dass die Verjährung neu auf 10 Jahre festgelegt wird und Eigen- bzw. Gegenleistungen im Zusammenhang mit Integrationsmassnahmen bei der Rückerstattung berücksichtigt werden können. Im Gegensatz dazu werden grundpfandrechtlich sichergestellte Rückerstattungsansprüche nicht mehr verjähren, da der Ausrichtung von Sozialhilfe ein zum damaligen Zeitpunkt nicht realisierbares Vermögen zugrunde lag.

Bei der Bemessung der wirtschaftlichen Sozialhilfe wird zur Hauptfassung, welche das bisherige Recht fortschreibt (Richtlinien der schweizerischen Konferenz öffentlicher Sozialhilfe (SKOS) gelten mit Einschränkungen als verbindlich), die Variante der integralen Anwendung der SKOS-Richtlinien unterbreitet. Die *Variante*, wonach die Bemessung der Sozialhilfe unter dem Titel der Gemeindeautonomie oder nach dem oft zitierten Grundsatz „wer zahlt-befiehlt“ vollständig den einzelnen Einwohnergemeinden zu überlassen sei, wurde von vornherein einhellig verworfen; dies nicht zuletzt aus Rechtsgleichheitsgründen, im Hinblick auf einen ungefährdeten einheitlichen Vollzug des Lastenausgleichs, wegen des drohenden „Sozialtourismus“ und der Gefahr einer möglichen Abschiebepaxis.

Die Organisation ist im allgemeinen Teil geregelt und erfährt gegenüber dem geltenden Recht keine wesentlichen Änderungen. Die Einwohnergemeinden beschliessen und vollziehen die Sozialhilfe im Einzelfall. Der Kanton bleibt weiterhin zuständig für den interkantonalen und bilateralen Verkehr nach ZUG und Fürsorgeabkommen, für die Geltendmachung der Verwandtenunterstützung und Rückerstattung, für den Vollzug des Lastenausgleichs und den Rechtsschutz.

¹¹⁸ SR 851.1

Bis heute wird das eidgenössische Asylgesetz¹¹⁹ – zumindest im Sozialbereich – direkt und aufgrund von Regierungsratsbeschlüssen vollzogen. Es rechtfertigt sich, dafür neu gesetzliche Rahmenbestimmungen zu verfassen.

Grundlagen und Grundsätze

Der Entwurf sieht gegenüber dem geltenden Sozialhilfegesetz¹²⁰ eine wesentliche Straffung vor. Zum einen können die Bestimmungen über den Unterstützungswohnsitz sowie die Rückerstattung vereinfacht werden, zum andern werden Regelungen mit eher programmatischem Charakter nicht mehr aufgeführt. Dazu gehören namentlich die Bestimmungen über die generelle Hilfe und die Förderung der Aus- und Weiterbildung. Gesetzgeberisches Ziel war, die unabdingbaren Kernpunkte (essentialia) zu regeln.

Übergeordnete Zielsetzungen, allgemeine Grundsätze, Verfahrensbestimmungen und die Organisation sind im allgemeinen Teil des Sozialgesetzes geregelt. Dazu gehören namentlich die Förderung der Selbsthilfe, Bestimmungen zu Datenschutz und Amtsgeheimnis. Im Schlussteil finden sich die Regeln über den Rechtsschutz und die Verfahrensbestimmungen nach Verwaltungsrechtspflegegesetz¹²¹.

Bewusst wird auf die Prävention im Sozialhilfeteil verzichtet, aus dem Gedanken heraus, dass die Sozialhilfe ohnehin erst zum Tragen kommt, wenn die Prävention für wirtschaftlich und sozial bedrohte Bevölkerungsgruppen aus den vorangehenden sozialen Hilfen nicht genügt hat.

§ 146. Ziel und Zweck

Ziel und Zweck der Sozialhilfe bilden die Existenzsicherung, die Förderung der Selbständigkeit und die Integration. Die Formulierung lehnt sich an das aargauische Sozialhilfe- und Präventionsgesetz an. Die Existenzsicherung ist als eher statischer, die Integration eher als dynamischer Auftrag formuliert. Gegenüber dem geltenden Sozialhilfegesetz¹²², wo Sozialhilfe auch als Vorsorge zu erbringen ist, wird die Anwendung ausdrücklich auf soziale Notlagen limitiert, um zu dokumentieren, dass die Sozialhilfe im Bereich der sozialen Sicherheit das letzte, aber unabdingbare Auffanggefäss ist.

Für die Sozialhilfe an ausländische Staatsangehörige gilt – mit Ausnahme der asylsuchenden, schutzbedürftigen und vorläufig aufgenommenen Personen ohne Aufenthaltsbewilligung – grundsätzlich das Gleichbehandlungsgebot.

§ 147. Individualisierung und Gegenleistung

Nach dem in der Sozialhilfe geltenden Individualisierungsgrundsatz ist den persönlichen Verhältnissen angemessen Rechnung zu tragen. Dieses Prinzip ist bereits im geltenden Gesetz geregelt und gilt als unabdingbar für einen erfolgreichen Hilfeprozess

Das Prinzip der Gegenleistung wird neu verankert. Es wirkt der Anspruchs- und Versorgungsmentalität entgegen und rückt die Selbst- und Mitverantwortung in den Vordergrund. Sozialhilfeabhängigkeit soll nicht als Dauer- und damit Normalzustand begriffen werden. Vielmehr ist Sozialhilfe als dynamischer Hilfeprozess zur Stärkung der eigenen Ressourcen, der Beseitigung von Defiziten und zur Befähigung einer eigenständigen Lebensführung zu begreifen. Die Verstärkung des Gegenleistungsgedankens wirkt damit auch passiven Tendenzen entgegen, einerseits der „Armutsfalle“, aber auch der Verwaltungsmentalität, welche Sozialhilfe nur auf das Auszahlen von Sozialhilfeleistungen reduziert.

Mit Zielvereinbarungen und Integrationsmassnahmen wird der dynamische Teil der Sozialhilfe, welcher letztlich die Ablösung von der Sozialhilfe und die Selbständigkeit wieder herstellen will, hervorgehoben.

¹¹⁹ SR 142.31

¹²⁰ BGS 835.221

¹²¹ BGS 124.11

¹²² BGS 835.221

Die Zielvereinbarungen verpflichten sowohl die betroffene Person als auch die Sozialhilfeorgane zu einem aktiven Tun, eine Standortbestimmung vorzunehmen und einen Hilfeplan hin zur Wiedererlangung der Selbständigkeit zu entwickeln. Anhand des Hilfeplans sollen Fort- und allfällige Rückschritte überprüft und allenfalls neue Ziele daraus abgeleitet werden.

Massnahmen und Leistungen

§ 148. Dienstleistungen und Sachleistungen

Die Regelung wird aus dem geltenden Sozialhilfegesetz übernommen. Die persönliche Hilfe in Form von Information, Beratung, Betreuung und Vermittlung von Diensten ist weiterhin neben der wirtschaftlichen Hilfe der wichtigste Pfeiler einer erfolversprechenden Sozialarbeit. Im Zusammenhang mit dem Gegenleistungsprinzip und Zielvereinbarungen wird die Bedeutung der persönlichen Hilfe noch wichtiger.

Nachdem Sozialhilfe sich nicht in der eher statischen Existenzsicherung erschöpfen, sondern einen dynamischen Hilfeprozess einleiten soll, mit dem Ziel, den von Armut betroffenen Menschen zu einer eigenwirtschaftlichen Lebensführung zu befähigen, bilden Integrationsmassnahmen ein unabdingbares Instrument zur Ausbildung und Weiterentwicklung von Fertigkeiten. Es werden berufliche und soziale Integrationsmassnahmen definiert, wobei die Aufzählung nicht abschliessend ist. Während im Bereich der beruflichen Massnahmen bereits einiges getan wird, wird den sozialen Integrationsmassnahmen in Zukunft grössere Bedeutung zukommen, weil auch Familien- und Freiwilligenarbeit eine wichtige Funktion erfüllen.

Gleichzeitig stehen Integrationsmassnahmen in einem engen Zusammenhang mit dem Prinzip der Gegenleistung, wonach aktive Arbeit und Bemühungen um Integration als Eigen- und Gegenleistung bei der Bemessung der wirtschaftlichen Sozialhilfe einen Anreiz bilden und daher angemessen berücksichtigt werden sollen. In der Praxis sind dabei entweder die Richtlinien der SKOS heranzuziehen oder der Regierungsrat kann besondere Bestimmungen über die Anrechnung von Eigenleistungen erlassen.

§ 149. Geldleistungen

Auch diese Regelung ist dem geltenden Sozialhilfegesetz entnommen. Unbestritten ist, dass die Sozialhilfe ein Leben in Würde ermöglichen soll. Die Existenzsicherung deckt somit nicht nur den Grundbedarf, sondern umfasst auch die Teilhabe am sozialen Leben. Das Pfändungs- und Verrechnungsverbot sowie das Verbot, Sozialhilfe zur Schuldentilgung zu verwenden versteht sich von selbst, da die wirtschaftliche Sozialhilfe die unmittelbare Existenzsicherung bezweckt. Allerdings unterliegt die Sozialhilfeleistung aufgrund dieser Stossrichtung richtigerweise der Rückerstattungspflicht und hat damit Vorschusscharakter. Wer innerhalb einer bestimmten Zeit in günstige wirtschaftliche Verhältnisse gelangt, soll diesen „Vorschuss“ zurückerstatten.

§ 150. Massnahmen aus Strafrecht, Vormundschaftsrecht und Verhaltensauffälligkeit

Die Hauptfassung entspricht weitgehend der geltenden Regelung. Unbestritten ist, dass vormundschaftliche und kindesschutzrechtliche Massnahmen sozialhilferechtlich zu tragen sind und damit grundsätzlich der Subsidiarität und auch der Rückerstattungspflicht unterliegen. Neu wird verdeutlicht, dass die Finanzierung von Betreuungsmassnahmen und Heimaufhalten von verhaltensauffälligen bzw. behinderten Menschen am Kriterium der IV-Anerkennung bzw. IV-Anspruchsberechtigung bemessen wird.

Bei verhaltensauffälligen Menschen ohne IV-Anspruch kommen die Sozialhilfebestimmungen (Finanzierung durch Einwohnergemeinden), bei behinderten Menschen mit IV-Anspruch die spezifischen Regelungen für Menschen mit einer Behinderung (Finanzierung durch Sozialversicherungen und Kanton) zum Tragen. Diese Unterscheidung entspricht der Stossrichtung der Aufgabenreform soziale Sicherheit, welche u.a. alle Leistungsfelder, die weitgehend von Bundesrecht (sh. Sozialversicherungsgesetzgebung) geprägt sind, dem Kanton zur ausschliesslichen Finanzierung zuwiesen. Die Einwohnergemein-

den haben nach der Hauptfassung wie bisher die Kosten für strafrechtliche Massnahmen zu tragen, während der Strafvollzug weiterhin vom Kanton finanziert wird.

Variante

Während in der Hauptfassung Strafvollzug und Straf-Massnahmenvollzug weiterhin getrennt, der erste Teil über den Kanton und der zweite Teil über die Sozialhilfe und damit über die Einwohnergemeinden, finanziert werden, wird mit einer Variante vorgeschlagen, dass Strafvollzug und strafrechtliche Massnahmen – einschliesslich jugendstrafrechtlicher Massnahmen – vom Kanton zu tragen sind. Die bisherige Unterscheidung zwischen Strafmassnahmenvollzug und Strafvollzug bei der Finanzierung ist nicht zwingend. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung können die Kantone die Finanzierung beider Bereiche analog regeln.

Während bei den vormundschaftlichen Massnahmen in der Regel die kommunalen Vormundschaftsbehörden die Massnahmen anordnen und via Sozialhilfe auch finanzieren, obliegt die Anordnung von strafrechtlichen Massnahmen den Gerichten, deren Finanzierung aber den Einwohnergemeinden. Da es sich bei strafrechtlichen, stationären Massnahmen meist um kostenintensive Massnahmen handelt und den Einwohnergemeinden aufgrund der Gewaltentrennung keinerlei Mitspracherecht bei der Frage der Anordnung der Massnahme bzw. bei der Wahl der Institution zugestanden werden kann, wird die Finanzierungsverpflichtung von den Einwohnergemeinden als unbefriedigend und rein nachvollziehend empfunden. Tatsächlich hängt die Frage der Anordnung einer Freiheitsstrafe bzw. einer strafrechtlichen Massnahmen in der Praxis nicht selten auch von Zufälligkeiten ab. An sich gibt es keinen objektiven Grund für das Auseinanderklaffen von Anordnungs- und Finanzierungskompetenz. Es wird deshalb vorgeschlagen, die Kosten für den Strafvollzug und strafrechtliche Massnahmen allein dem Kanton zu überbinden. Die damit zusammenhängende Verschiebung bei den Gesamtaufwendungen von Kanton und Einwohnergemeinden für die soziale Sicherheit im Umfang von rund 5 Mio. Franken kann beim Verteilschlüssel der Ergänzungsleistungen ausgeglichen werden.

§ 151. Rechtsnatur der finanziellen Sozialhilfe

Da es sich bei der Sozialhilfe auf Seite der Sozialhilfebehörde nicht um einen Akt der Gnade und auf Seite der sozialhilfebeziehenden Person nicht um einen Akt der Dauerversorgung handelt, versteht sich der Bevorschussungscharakter der Sozialhilfe von selbst. Dem Gegenleistungsgedanken immanent ist der Gedanke des Gebens und Nehmens, worin letztlich auch die Rückerstattungspflicht begründet liegt.

§ 152. Bemessung: SKOS-Richtlinien mit Ausnahmemöglichkeiten

Dieser Hauptfassung liegt die geltende Regelung zugrunde. Die Richtlinien der schweizerischen Konferenz öffentlicher Sozialhilfe (SKOS) bilden ein taugliches Arbeitsinstrument, haben sich in der Praxis bewährt, sind inner- und ausserkantonale weitgehend anerkannt und werden stetig weiterentwickelt. Mit den Ausnahmemöglichkeiten (Bemessung des Grundbedarfs; Geltendmachung der Verwandtenunterstützung und Rückerstattung) wird den spezifischen Gegebenheiten im Kanton, d.h. insbesondere der nach wie vor angespannten Finanzlage, Rechnung getragen. Mit den eingeschränkten Ansätzen für die Einwohnerinnen und Einwohner im Kanton kann aufgrund von übergeordnetem Bundesrecht (Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger; ZUG¹²³) aber nicht ausgeschlossen werden, dass ausserkantonale Einwohnerinnen und Einwohner mit solothurnischer Heimatberechtigung besser gestellt werden, indem deren Sozialhilfaufwendungen nach den vollen SKOS-Richtlinien von den solothurnischen Einwohnergemeinden rückvergütet werden müssen.

Variante: SKOS-Richtlinien

Für die Bemessung der wirtschaftlichen Sozialhilfe wird zusätzlich zur Hauptfassung die Variante der uneingeschränkten Anwendbarkeit der SKOS-Richtlinien unterbreitet. Mit der vollumfänglichen Anwen-

¹²³ SR 851.1

derung der SKOS-Richtlinien würde ein wichtiger Beitrag zur interkantonalen Harmonisierung im Bereich Sozialhilfe geleistet und das Problem der Ungleichbehandlung in ZUG-Fällen ausgeschaltet. Auch aus fachlicher Sicht wäre der Schritt der moderaten Erhöhung der Unterstützungsansätze zu begrüßen, zeigen doch sämtliche Armutsstudien auf, dass längerfristige und starke Finanzknappheit insbesondere auch für Kinder negative Auswirkungen zeitigen und sich letztlich als Falle erweisen kann, indem zuerst bei den Mitteln zur Teilhabe an der Gesellschaft gespart werden muss und damit oft ein Rückzug aus dem sozialen Umfeld einhergeht.

Verworfenne Variante

Ein Modell mit vollständiger Gemeindeautonomie, nach welchem jede Einwohnergemeinde eigene Bemessungsrichtlinien erlassen könnte, wurde als sozial unverträglich verworfen, weil, abgesehen von der drohenden Ungleichbehandlung, der Lastenausgleich unter den Gemeinden gefährdet und Sozialtourismus bzw. Abschiebepaxis verstärkt würden.

§ 153. Abtretung von Ansprüchen und Sicherstellung

Die Regelung ist Ausfluss des Subsidiaritätsprinzips und dem geltenden Sozialhilfegesetz¹²⁴ entnommen. Mit der Leistung der subsidiären und rückerstattungspflichtigen, wirtschaftlichen Sozialhilfe einhergeht die Verpflichtung, vermögensrechtliche Ansprüche abzutreten und nicht realisierbare Vermögenswerte sicher zu stellen. Bei Vorschussleistungen im Hinblick auf Sozialversicherungsleistungen und anderer Leistungen Dritter soll das vorschussleistende Gemeinwesen eine direkte Auszahlung verlangen können.

§ 154. Unterhalts- und Verwandtenunterstützungspflichten

Unterhalts- und Verwandtenunterstützungsleistungen gehen der wirtschaftlichen Sozialhilfe vom Anspruch her ebenfalls vor, sind in der Praxis aber oft nicht rechtzeitig liquid, so dass das unterstützende Gemeinwesen diese Ansprüche letztlich geltend machen muss. Im Fall der Unterhaltspflicht, d.h. also gegenüber unmündigen Personen, obliegt diese Aufgabe der Einwohnergemeinde, im Fall der Verwandtenunterstützungspflicht, d.h. also gegenüber volljährigen Personen, dem Kanton. Diese Aufgabenteilung rechtfertigt sich, weil die materiell-rechtlichen Voraussetzungen im ZGB ohnehin unterschiedlich geregelt sind und die Verwandtenunterstützung aufgrund ihrer geringeren Akzeptanz problembehafteter ist.

Die Aufgabenteilung, wonach die Einwohnergemeinden die Unterhaltspflicht gegenüber unmündigen Personen und der Kanton die Verwandtenunterstützungspflicht gegenüber volljährigen Personen geltend macht, wird weitergeführt. Obwohl die Sozialhilfe als kommunales Leistungsfeld definiert ist und damit an sich die Einwohnergemeinden die Verwandtenunterstützungspflicht prüfen und geltend machen könnten, ist eine Übertragung der Aufgaben an den Kanton sinnvoll, zum einen, weil Einwohnergemeinden und ihre Sozialhilfepraxis damit nicht ins Schussfeld von Angehörigen geraten, zum andern aber auch, um eine kantonal rechtsgleiche Anwendung zu gewährleisten.

Asyl und Flüchtlinge

Für die Sozialhilfe an ausländische Staatsangehörige gilt grundsätzlich das Gleichbehandlungsgebot. Einzige Ausnahme bildet die Sozialhilfe für asylsuchende Menschen; dies deshalb zum einen, weil die Integration wegen des vorläufigen Aufenthaltsstatus nicht zwingend ist, zum andern, weil in diesen Fällen der Bund die Pauschalansätze festlegt und vergütet. Der Asylbereich soll im Kanton Solothurn weiterhin so organisiert sein, dass die Bundesmittel für die Wahrnehmung der Aufgabe ausreichen müssen. Der Regierungsrat erhält die Kompetenz, im Rahmen der vom Bund gewährten Beiträge Richtlinien zu erlassen.

§ 155. Aufnahme und Zuweisung

¹²⁴ BGS 835.221

Mit dieser Bestimmung werden die vom Bund an die Kantone und von dort wiederum an die Einwohnergemeinden delegierten Aufnahme- und Betreuungspflichten für asyl- und schutzsuchende Personen verankert. Die Zuweisung an die Einwohnergemeinden erfolgt im Verhältnis zu den Einwohnerzahlen.

§ 156. Sozialhilfeleistungen und Rückvergütung an die Einwohnergemeinden

Für asylsuchende und schutzbedürftige oder vorläufig aufgenommene Personen ohne Aufenthaltsbewilligung vergütet der Bund den Kantonen die Sozialhilfeaufwendungen. Die Bestimmungen des Bundesrechts gehen damit im Fall dieser definierten Aufenthaltsstatus dem kantonalen Sozialhilferecht vor. Die wirtschaftlichen Leistungen an diese Personenkategorien sind damit nach Abzug der Infrastrukturkosten, grundsätzlich auf die vom Bund gewährten Pauschalbeiträge beschränkt. Für die Bestimmung der Leistungen im einzelnen wird der Regierungsrat ermächtigt, Richtlinien zu erlassen.

Für alle anderen Personenkategorien ausländischer Staatsangehörigkeit mit ordentlicher Aufenthaltsbewilligung gelten die kantonalen Sozialhilfebestimmungen und damit der Gleichbehandlungsgrundsatz. Dies gilt selbstverständlich auch im Bereich der Fürsorgeabkommen mit Deutschland und Frankreich.

Für ausländische Reisende oder Aufenthalter ohne Aufenthaltsbewilligung kommen allenfalls die Not- und Notfallunterstützung durch die Aufenthaltsgemeinde sowie die Rückschaffungsbestimmungen nach dem Bundesgesetz über den Aufenthalt und die Niederlassung von ausländischen Staatsangehörigen zur Anwendung.

9.3. Schlussteil

Im Schlussteil werden die Regelungen zusammengefasst über

- die Strafbestimmungen
- den Rechtsschutz und die Vollstreckung
- die Gebühren
- die Schlussbestimmungen

9.3.1. Strafbestimmungen

Es mag eigenartig erscheinen, dass in einer Sozialgesetzgebung Strafbestimmungen normiert werden. Aber gerade um eine Handhabe gegen allfälligen Missbrauch zu haben, genügen Leistungskürzungen und Leistungssperren nicht. Gewisse Sachverhalte sollen, wie auch in der Bundesgesetzgebung, im Rahmen des Verwaltungsstrafrechtes – aber von den ordentlichen Gerichtsinstanzen – geahndet werden können. Zum einen wird eine Generalklausel formuliert, welche mit Verweisen im Einzelfall auf die Bundesgesetzgebung ergänzt wird.

§ 157. Generalklausel

Mit einer Generalklausel soll mit Haft oder Busse bestraft *werden*, wer durch unwahre oder unvollständige Angaben, durch Verschweigen von veränderten Verhältnissen oder in anderer Weise für sich oder andere Sozialleistungen nach diesem Gesetz unrechtmässig erwirkt.

§ 158. Strafbestimmungen im besonderen

In dieser Bestimmungen wird auf die Bundesgesetzgebung (AHVG¹²⁵, KVG¹²⁶, Betäubungsmittelgesetz, BetmG¹²⁷) verwiesen, welche eigene Strafnormen enthält.

9.3.2. Rechtsschutz und Vollstreckung

§ 159. Rechtsmittel im allgemeinen

Das Sozialgesetz ermöglicht es, die teilweise unterschiedlichen Rechtsmittelwege zu vereinheitlichen. Als Grundsatz richtet sich der Rechtsschutz nach dem Gesetz über die Gerichtsorganisation¹²⁸ und dem Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG)¹²⁹, sofern nicht Bundesrecht anwendbar ist oder dieses Gesetz nichts anderes bestimmt.

§ 160. Rechtsmittel im besonderen

Gegen Verfügungen der Ausgleichskasse, der IV-Stelle und der Familienausgleichskassen kann innerhalb von 30 Tagen bei der verfügenden Organisation Einsprache erhoben werden; davon ausgenommen sind prozess- und verfahrensleitende Verfügungen. Gegen deren Einspracheentscheide und -verfügungen kann beim Versicherungsgericht des Kantons Solothurn Beschwerde geführt werden. Die Bestimmungen des Bundesgesetzes über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG)¹³⁰ sind massgebend.

§ 161. Schiedsgericht

Vom Wortlaut her keine Änderungen. Das Schiedsgericht soll aber – soweit vom Bundesrecht vorgesehen – in allen Bereichen des Sozialversicherungsrechtes eingesetzt werden.

Variante

Als Variante ist zu prüfen, ob das Versicherungsgericht in den vom Bundesrecht vorgesehenen Fällen als Schiedsgericht eingesetzt werden kann.

§ 162 Arbeitsgerichte

Für Streitigkeiten aus dem Vermittlungsverhältnis nach Art. 10 AVG¹³¹ und dem Arbeitsverhältnis nach Art. 23 AVG (Arbeitsvermittlungsgesetz)¹³² gilt das Gesetz über die Arbeitsgerichte¹³³.

¹²⁵ SR 831.10

¹²⁶ SR 832.10

¹²⁷ SR 812.121

¹²⁸ BGS 125.12

¹²⁹ BGS 124.11

¹³⁰ SR 830.1

¹³¹ SR 823.11

¹³² SR 823.11

¹³³ BGS 125.61

§ 163. Vollstreckbarkeit

Um insbesondere für Betreibungshandlungen – auch in andern Kantonen – eine klare Rechtsgrundlage zu haben, wird ausdrücklich normiert, dass die rechtskräftigen Verfügungen vollstreckbaren gerichtlichen Urteilen im Sinne von Artikel 80 Absatz 2 des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs vom 11. April 1889¹³⁴ gleichgestellt sind.

9.3.3. Gebühren

§ 164. Gebührentarif

Kantonale Gebühren werden nach dem Gebührentarif¹³⁵ erhoben. Gegenüber dem bisherigen Zustand werden keine neuen Gebühren erhoben, allerdings hat sich wegen der Reorganisationen in den vergangenen Jahren in der Höhe und im Rahmen der Gebühren – gemessen am Kostendeckungsprinzip und Äquivalenzprinzip – eine gewisse Uneinheitlichkeit ergeben. Der Gebührentarif – soweit er den Bereich der kantonalen sozialen Sicherheit betrifft – soll daher dem Kantonsrat zu einem späteren Zeitpunkt in einer besonderen Vorlage unterbreitet werden.

Kommunale Gebühren sind in rechtsetzenden Reglementen der Einwohnergemeinde festzulegen.

9.3.4. Schlussbestimmungen

§ 165. Sozialverordnung

In den Schlussbestimmungen wird der Regierungsrat ermächtigt, das Gesetz zu vollziehen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die bestehenden Verordnungen zwar auch „entrümpelt“, aber nicht ersatzlos aufgehoben werden können. Sie werden in einem besonderen Akt zu einer **Sozialverordnung** zusammengefasst. Diese Arbeit ist allerdings erst nach dem Vernehmlassungsverfahren anzugehen.

§ 166. Änderung bisherigen Rechts

Im **EG ZGB** wird die Rechtsgrundlage über die Aufsicht über Vorsorgeeinrichtungen gestrichen, da sie in das Sozialgesetz aufgenommen wurde.

Aus der Straffung der bisherigen kantonsrätlichen Verordnung zum Krankenversicherungsgesetz¹³⁶ und dem Suchthilfegesetz¹³⁷ sind einzelne Elemente daraus, inhaltlich unverändert, in die „Gesundheitsgesetzgebung“ transferiert worden, sofern diese – auch zeitlich neuen Gesetze – die entsprechenden Bestimmungen nicht parallel schon enthalten.

- Im **Heilmittelgesetz** wird ein neuer Abschnitt 5^{bis} eingefügt, der die Kontrolle der Betäubungsmittel durch das Departement des Innern, sichert. Dies mag zwar auf den ersten Blick etwas eigenartig erscheinen, dass in einem „Heilmittelgesetz“ Bestimmungen über Betäubungsmittel aufgenommen werden. Da es sich aber um Anweisungen an Ärzte und Apothekerinnen handelt, erscheint die Einfügung – als „Negativ-Katalog“ – zu den Heilmitteln durchaus gerechtfertigt. Immerhin bleibt anzufügen, dass auch in der medizinischen Heilkunst Beruhigungs-, Betäubungs- oder „Aufputschmittelmittel“, welche landläufig als Suchtmittel oder Drogen bezeichnet werden, ärztlich ver-schrieben werden können.
- Im **Spitalgesetz** wurden die Normen über die ausserkantonale Hospitalisation eingefügt.

¹³⁴ SR 281.1

¹³⁵ BGS 615.11

¹³⁶ BGS 832.13

¹³⁷ BGS 835.41

Weitere Gesetze sind inhaltlich nicht anzupassen. Allenfalls rechtfertigt sich zu einem späteren Zeitpunkt eine redaktionelle Bereinigung der Gesetzessammlung.

§ 167. Aufhebung bisherigen Rechts

Standardmässig sind alle diesem Gesetz widersprechenden Bestimmungen aufgehoben, insbesondere die bereits in der Bestimmung selbst genannten 12 Erlasse.

168. Vorbehalt: Neuer Finanzausgleich Bund–Kantone

Für den Fall, dass die Bundesgesetzgebung über den neuen Finanzausgleich Bund – Kantone in Kraft tritt, wird ausdrücklich ein Vorbehalt zur Überarbeitung dieses Gesetzes gemacht, insbesondere müsste die Finanzierung der Sozialleistungen und der über die Verbundaufgabe der Ergänzungsleistungen definierte Kostenverteiler zwischen Kanton und Einwohnergemeinden überprüft werden.

169. Inkrafttreten

Das Gesetz tritt auf einen vom Regierungsrat zu bestimmenden Zeitpunkt und nach Genehmigung der einschlägigen Bestimmungen durch den Bundesrat in Kraft.

170. Geltungsdauer – Sunset act

Im Sozialbereich wurden in den letzten Jahren alle Gesetze befristet. Diese Massnahme kann zwar zu einer Belastung von Politik und Verwaltung führen, erhöht aber den Reformdruck. Dies verlangt von allen beteiligten Stellen aber auch ein gewisses Umdenken. Es muss keinesfalls Unvermögen sein, wenn auf den Zeitpunkt des „Verfalldatums“ keine erneuerte Gesetzgebung vorliegt. Gesetzliche Bestimmungen können sich bewähren und dem Kantonsrat steht es frei, anstelle einer Totalrevision die bisherige Gesetzgebung zu verlängern oder auf eine Weiterführung zu verzichten.

Das Gesetz soll deshalb vom Kantonsrat vor Ablauf einer Geltungsdauer von 12 Jahren seit Inkrafttreten verlängert werden oder es verfällt; – für den Fall, dass das Gesetz auf 1. Januar 2006 in Kraft tritt – per 31. Dezember 2017.

10. Antrag

Wir ersuchen Sie, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, auf die Vorlage einzutreten und dem nachfolgenden Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Frau Landammann

Staatsschreiber