

Regierungsratsbeschluss

vom 19. Dezember 2006

Nr. 2006/2373

Sozialversicherungen: Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien; Projektorganisation

1. Einleitung

1.1 Ausgangslage

Der Kantonsrat beschloss mit KRB SGB 118/2005 PB 23 vom 14. Dezember 2005, den Legislaturplan 2005–2009 mit einem Planungsbeschluss unter dem politischen Schwerpunkt 4: „Soziale Sicherheit bedarfsgerecht gewährleisten“ wie folgt zu erweitern:

Wirkungsziel: Unterstützung wirtschaftlich schwacher Familien

Massnahme: Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien

Als Kurzbegründung wurde angefügt, dass insbesondere viele junge Familien in das Segment der working poor gehörten und ihnen die Gefahr drohe, Sozialhilfeempfänger und – empfängerinnen zu werden. Mit einer gezielten Ergänzungsleistung (analog der EL bei den Rentnern) könne dies im Sinne einer präventiven Massnahme verhindert werden.

Im Hinblick auf diesen Planungsbeschluss sind die nötigen Vorarbeiten einzuleiten, um auf Entscheidungsgrundlagen basieren zu können.

Zugleich hat die Sozial- und Gesundheitskommission (SOGKO) im Rahmen der Vorberatung des Sozialgesetzes mehrheitlich beschlossen, es sei zu prüfen, in welcher Form Bestimmungen zur Ausrichtung von Familienergänzungszulagen in das Sozialhilfegesetz aufgenommen werden können.

1.2 Vorgeschichte - Modelle

Im Kanton Solothurn wurde bereits mit RRB Nr. 3197 vom 7. September 1993 eine Vernehmlassungsvorlage B+E zu einem Gesetz über Beträge an einkommensschwache Eltern (Elternbeitragsgesetz) ausgearbeitet. Nach Konsultation der paritätischen Kommission Aufgabenreform Kanton–Einwohnergemeinden wurde jedoch die Weiterarbeit an der Vorlage mit RRB Nr. 4014 vom 7. Dezember 1993 sistiert. Sowohl Regierungsrat als auch die paritätische Kommission gingen davon aus, dass das vorgeschlagene Gesetz grundsätzlich familienpolitisch erwünscht und notwendig sei. Allerdings erlaube es die finanzielle Situation des Kantons und der Gemeinden vorläufig nicht, dieses Gesetz weiterzuverfolgen.

Elf Kantone (Zürich, Luzern, Glarus, Zug, Freiburg, Schaffhausen, St. Gallen, Graubünden, Tessin, Neuenburg und Waadt) kennen Bedarfsleistungen bei Mutterschaft. In einzelnen Kantonen wurden

Elternbeitragsgesetze beschlossen, teilweise entsprechend dem Muster aus dem Kanton Solothurn, in anderen Kantonen wurden Modelle gewählt, die analog oder teilweise ähnlich den Ergänzungsleistungen ausgestaltet sind.

Das im Kanton Tessin gewählte Modell kommt den Intentionen des Planungsbeschlusses des Kantonsrates jedoch am nächsten. Darauf wird noch unter *Ziff. 3* einzugehen sein.

Auf Basis dieses Tessiner Modells hat das Sozialamt Kanton Obwalden aufgrund eines Volksbegehrens die Auswirkungen bei Einführung von Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien nach dem Tessinermodell mit Bericht vom 27. Oktober 2003 näher geprüft.

Auf Bundesebene sind immer noch parlamentarische Initiativen hängig, welche Ergänzungsleistungen für Familien nach dem erwähnten „Tessiner Modell“ fordern. Dazu liegt ein erläuternder Bericht zum Vorentwurf der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 16. Januar 2004 (00.436 – 00.437), einschliesslich der Zusammenfassung des entsprechenden Vernehmlassungsverfahrens vor.

2. Familienpolitik - Begriffe

Familienpolitik betrifft verschiedenste gesellschaftliche Bereiche und ist deshalb eine Querschnittsaufgabe, die rechtliche, ökonomische, ökologische, pädagogische und soziale Massnahmen umfasst.

2.1 Was ist eine Familie? – Die Vielfalt von Familienformen wird anerkannt

Traditionell besteht eine Familie aus einem Elternpaar und einem oder mehreren Kinder („intakte“ Familie). Dieses traditionelle Familienbild entspricht schon längst nicht mehr in jedem Fall der gesellschaftlichen Realität. Die Orientierung familienpolitischer Massnahmen am Zivilstand ist überholt. Neben der „Regelfamilie“ gibt es eine Vielfalt von Formen, in denen Erwachsene und Kinder miteinander leben und wirtschaften. Eine offene Definition von „Familie“ anerkennt diese Vielfalt von Familienformen und wird damit dem gesellschaftlichen Wandel gerecht.

Elementar ist dabei die nachweislich anerkannte Beziehung und Bindung von mindestens einem Elternteil zum Kind. Unerheblich ist dabei in welcher sozialen Gruppe Eltern/teil und Kind/er zusammenleben.

**Familie ist eine in den Beziehungen zwischen Eltern oder Elternteil und Kindern begründete soziale Gruppe, die gesellschaftlich anerkannt ist“.*

Aber auch die Rolle der sozialen Elternschaft ist innerhalb von Fortsetzungs- und „Patchwork“- Familien verstärkt zu anerkennen.

2.2 Familie als private Aufgabe – Eigenverantwortung

Aufgrund der Rechtsordnung ist die Ausgestaltung der Familienbeziehungen grundsätzlich privat. Damit dieser Privatraum gleichzeitig gesichert und nicht missbraucht wird, braucht es Rahmenbedingungen. Wie in anderen Leistungsfeldern des menschlichen Zusammenlebens auch gibt es Situationen, in denen Private mit ihrem Freiraum nicht zurechtkommen oder nicht zurechtkommen können.

2.3 Familienpolitik als Aufgabe der Sozialpartnerschaft – Gleichstellung

Familien müssen ihren Unterhalt durch Erwerbsarbeit sichern können. Dazu braucht es existenzsichernde Löhne und familienunterstützende Strukturen. Die Sozialpartner sind hauptsächlich aufgefordert, die entsprechenden Voraussetzungen zu schaffen. Um der Doppelbelastung von Familie und Erwerbsarbeit besser gerecht zu werden, sind Teilzeitstellen für Männer und Frauen zu schaffen; darin einzuschliessen sind auch Kaderstellen. Arbeitsorganisations- und Arbeitszeitmodelle sowie familiengerechte Bestimmungen in Gesamtarbeitsverträgen unterstützen die Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Damit wird gleichzeitig auch den Anliegen der Gleichstellungspolitik gebührend Rechnung getragen.

2.4 Familienpolitik als öffentliche Aufgabe

Direkte staatliche Leistungen und Eingriffe sollen aber nur subsidiären und ergänzenden Charakter haben, weil die Familienpolitik auf die Eigenverantwortung setzt. Die wenigen familienpolitischen Kompetenzen des Bundes sind in Artikel 116 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101) festgelegt. Danach hat der Bund bei der Ausübung seiner Befugnisse die Bedürfnisse der Familie zu berücksichtigen. Neben dieser allgemeinen Richtlinie enthält der Verfassungsartikel auch die Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf dem Gebiet der Familienausgleichskassen – also der Familien- oder Kinderzulagen – und der Mutterschaftsversicherung. Die Familienzulagen hat der Bund bisher nur für die Landwirtschaft und für sein eigenes Personal geregelt.

2.5 Umfang staatlicher Familienpolitik

Querschnittsaufgabe - Familienverträglichkeit:

Die Familienpolitik darf nicht einseitig in Zusammenhang mit Soziallasten gebracht werden, sondern ist ein zentrales Thema der gesamten gesellschaftlichen Entwicklung. Sie umfasst alle Massnahmen und Einrichtungen, welche die Familien unterstützen und fördern. Wesentlich ist, dass die Politikplanung gesamthaft familienpolitischer ausgerichtet wird; in den Bereichen staatliche Infrastruktur, Verkehrspolitik, Wohnbaupolitik.

Arbeitsmarktpolitik, Bildungspolitik

Familienpolitik betrifft damit verschiedenste gesellschaftliche Bereiche und ist deshalb eine Querschnittsaufgabe, die rechtliche, ökonomische, ökologische, pädagogische und soziale Massnahmen umfasst. Es rechtfertigt sich dabei, neben Umweltverträglichkeit etc. auch die Sozialverträglichkeit von politischen Massnahmen zu verlangen: im Hinblick auf die Familie eine besondere Familienverträglichkeitsprüfung.

Es erscheint aber sinnvoll, sich nicht in einer Allerweltpolitik zu verlieren, sondern sich auf einen bestimmten Kernbereich der Familienpolitik im engeren Sinn zu konzentrieren.

Verhinderung und Verminderung von Familienarmut:

Eine der grössten Herausforderungen für die Familienpolitik ist dabei die drohende Familienarmut. Damit wird auch das Recht der Kinder, in Würde aufwachsen zu können, in Frage gestellt. Es gilt daher mit geeigneten Massnahmen Familienarmut präventiv zu vermindern und bestehende Familienarmut zu vermindern.

Familienleistungsausgleich: Die Leistungen aller Familien anerkannt werden (= horizontaler Ausgleich). Die Familien erbringen zu Gunsten der Gesellschaft grosse Leistungen. Diese Leistungen sollen auf eine angemessene Weise zwischen Haushalten ohne Kinder und Familien ausgeglichen werden.

Familienlastenausgleich: Der Unterschied zwischen armen und reichen Familien ist auszugleichen (= vertikaler Ausgleich).

2.6 Zwei-Säulenmodell für die Familienpolitik

Für eine gerechte und ausgleichende Familienpolitik ist das bestehende duale System von Steuerabzügen für Kinder und Jugendliche und Familien- oder Kinderzulagen zu verbessern und zu erweitern.

Wirtschaftliche Leistungen

- Mutterschaftsversicherung – Mutterschaftsentschädigung, Familien- oder Kinderzulagen
- *Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien*
- Kleinkinderzulagen
- Prämienverbilligungen
- Familienbesteuerung einschliesslich Kinderabzüge
- Weitere finanzielle Hilfen
- Sozialhilfe

Flankierende Massnahmen

- Schwangerschaftsberatung – legaler Schwangerschaftsabbruch
- Mutterschaftsschutz
- Mütter- und Väterberatung – Säuglingspflege
- Familien- und schulergänzende Betreuungsmassnahmen
- Weitere Dienste für die Familien
- Kinderrechte und Kinderschutz
- Jugendpolitik

2.6.1 Wirtschaftliche Leistungen

Mutterschaftsversicherung

Die verbindliche Einführung einer gesetzlichen Lohnfortzahlung aller erwerbstätigen Mütter (der Unselbständig- und Selbständigerwerbenden) wurde am 13. Juni 1999 vom Volk in einer Referendumsabstimmung verworfen.

Mutterschaftsentschädigung

Seit 1. Juli 2005 kommen erwerbstätige Mütter neu in den Genuss eines bezahlten 14wöchigen Mutterschaftsurlaubs. Dieser dauert somit maximal 98 Tage nach der Geburt. Beginnt eine Frau früher wieder zu arbeiten, verfällt der Anspruch. Die Mütter erhalten 80% ihres letzten Lohns in Form von Taggeldern, höchstens Fr. 172.– pro Tag.

Familien- oder Kinderzulagen

Durch die Familien- oder Kinderzulagen wird – wie auch durch die Steuererleichterungen – ein gewisser Familienlastenausgleich herbeigeführt. Familienzulagen sind ein Zweig der Sozialversicherungen. Die Familienzulagen haben jedoch eine andere Funktion als die Leistungen der übrigen Sozialversicherungszweige. Sie sind nicht Einkommensersatz, sondern eine Einkommensergänzung. Wird die Erwerbstätigkeit aufgegeben, so entfallen normalerweise auch die Familienzulagen. Die Familienzulagen sind hauptsächlich von den Kantonen geregelt. Es erhalten nicht alle Kinder eine Zulage. In der Regel ist der Zulagenanspruch an die berufliche Stellung der Eltern gebunden. Arbeitnehmende haben durchwegs Anspruch auf Familienzulagen. Für Kinder, die im Ausland leben, kennen verschiedene Kantone eingeschränkte Regelungen.

Im Kanton Solothurn beträgt die Kinderzulage einheitlich Fr. 190.– pro Monat. Dazu wird eine einmalige Geburtszulage von Fr. 600.– ausgerichtet.

Auf Bundesebene ist neu neben dem Familienzulagengesetz für die Landwirtschaft (FZG) ein Rahmenbundesgesetz vor der Einführung, welches eine einheitliche Kinderzulage von Fr. 200.– pro Monat und von einem bestimmten Alter an eine Ausbildungszulage von Fr. 250.– pro Monat garantiert (Bundesgesetz über die Familienzulagen vom 24. März 2006; Familienzulagengesetz; FamZG; angenommen mit Volksabstimmung vom 26. November 2006; Inkrafttreten ist noch offen).

Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Eltern

Weil die Sozialhilfe nicht dafür konzipiert ist, strukturelle Risiken wie die Familienarmut aufzufangen, haben sich Ergänzungsleistungen als wirksames Instrument zur Armutsreduktion erwiesen. Die Verfahren zur Bemessung und Ausrichtung von Ergänzungsleistungen zur AHV/IV sind seit langem erprobt und könnten übernommen werden.

Als besonderes Beispiel dient das „Tessiner Modell“. Dieses Modell sieht im monetären Bereich neben den einkommensabhängigen Kinder- und Ausbildungszulagen zwei Formen von Zulagen vor:

- Ergänzungsleistungen für Kinder von der Geburt bis zum 15. Altersjahr in einkommensschwachen Familien (assegno integrativo)
- eine Kleinkinderzulage (assegnodi prima infanzia) für Haushalte mit Kindern bis zum 3. Altersjahr und einem Einkommen, das trotz Ergänzungsleistungen unter dem Existenzminimum liegt.

Die Erfahrungen mit dem Tessiner Modell sind positiv und zeigen, dass Ergänzungs- und Zusatzleistungen wirksam zur Armutsreduktion beitragen. Dieses Modell wird unter **Ziff. 3** noch besonders dargestellt.

Familienbesteuerung

Familiensteuersplitting: Das geltende System der Familienbesteuerung benachteiligt Zweiverdienerehepaare gegenüber zwei verdienenden Konkubinatspaaren wegen der Progression. Nur mit dem Modell des Familiensteuersplitting kann letztlich die Vielfalt der Familienformen angemessen berücksichtigt und eine zivilstandsunabhängige Entlastung erreicht werden. Im Familiensplitting würden die steuerpflichtigen Personen grundsätzlich individuell veranlagt. Die Definition des steuerfreien Existenzminimums wäre auf die SKOS-Richtlinien abzustimmen.

Steuerabzüge: Die Kinderabzüge sind einerseits gemessen an den tatsächlichen Kinderkosten teilweise zu gering und die Kinderbetreuungskosten sind nur teilweise abzugsfähig. Zudem hat der pauschale Kinderabzug Auswirkungen auf die Progression und begünstigt damit indirekt höher verdienende Eltern oder Elternteile.

Prämienverbilligung

Bereits heute werden Kinderprämien und Prämien von Jugendlichen in einem bestimmten Umfang verbilligt. Nach dem Krankenversicherungsgesetz (KVG) sind insbesondere für Familien in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen die Prämien an die Krankenversicherung zu verbilligen. Per 1. Januar 2007 ist jedoch sicherzustellen, dass Kinder- und Jugendlichenprämien bis zu einem bestimmten anrechenbaren Einkommen auf der Basis einer vom Kanton definierten Richtprämie mindestens bis zur Hälfte zu verbilligen sind.

Weitere finanzielle Hilfen

Alimentenbevorschussung und -inkasso: Sämtliche Kantone haben bis heute die Alimentenbevorschussung gesetzlich eingeführt, wobei alle einen Maximalbetrag des Vorschusses und die allermeisten eine Einkommensgrenze vorbehalten haben.

Sozialhilfe

Die Sozialhilfe als letzte Sicherung im sozialen Netz ist kantonalrechtlich geregelt. Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS, ein Fachverband der kantonalen und kommunalen Sozialhilfebehörden und privater Hilfswerke, hat Richtlinien zur Bemessung der Sozialhilfe erlassen, an die sich die meisten Kantone halten. Die Sozialhilfe ist als Auffangbecken der sozialen Sicherung, als vorübergehende individuelle Hilfe vorgesehen. Die Sozialhilfe wird subsidiär ausgerichtet; das heisst, dass praktisch alle eigenen Mittel ausgeschöpft sein müssen, bis ein Anspruch geltend gemacht werden kann. Betroffene Eltern und Kinder haben also bereits eine Geschichte der Verarmung hinter sich, wenn die Sozialhilfe einsetzt. Die Sozialhilfe unterliegt zudem der Rückerstattungs- und der Verwandtenunterstützungspflicht. Auch wenn diese Prinzipien von der OECD als „archaische Eintrittsbarrieren“ bezeichnet werden, überbrückt die unverzichtbare Sozialhilfe soziale Notlagen.

2.6.2 Flankierende Massnahmen

Wirtschaftliche Hilfe einschliesslich der Sozialhilfe alleine genügt nicht. Insbesondere für einkommensschwache Familien braucht es flankierende Massnahmen zur umfassenden Integration von Kindern und Eltern. Flankierende Massnahmen können auf kommunaler und regionaler Ebene realisiert werden können. Gerade für kleinere Gemeinden bietet indessen die Umsetzung familienpolitischer Massnahmen zum Teil bedeutende Schwierigkeiten. Deshalb drängen sich regionale Programme auf.

Schwangerschaftsberatung – legaler Schwangerschaftsabbruch

Alle Kantone haben gemäss dem Bundesgesetz über die Schwangerschaftsberatungsstellen vom 9. Oktober 1981 Beratungsstellen geschaffen oder anerkannt, die schwangeren Frauen und anderen Beteiligten unentgeltlich Rat und Hilfe gewähren. Eine besondere Bedeutung kommt der Beratung im Zusammenhang mit einem geplanten Schwangerschaftsabbruch zu.

Mutterschaftsschutz

Der Schutz der Mutterschaft ist in verschiedenen Gesetzen geregelt, die allerdings untereinander nicht koordiniert sind. Die Pflegeleistungen werden durch die obligatorische Krankenversicherung übernommen.

Im Arbeitsgesetz bestehen Schutzbestimmungen für Schwangere, Wöchnerinnen und stillende Mütter. Es besteht ein Arbeitsverbot während acht Wochen nach der Niederkunft. Die Lohnfortzahlungspflicht des Arbeitgebers ist im Obligationenrecht geregelt. Sie beträgt im ersten Dienstjahr drei Wochen und nachher eine angemessene längere Zeit. Damit deckt die Lohnfortzahlung je nach Dauer des Arbeitsverhältnisses nicht die gesamte Zeit des Arbeitsverbotes nach der Niederkunft ab.

Während der gesamten Dauer der Schwangerschaft und 16 Wochen nach der Niederkunft besteht ein arbeitsvertragsrechtlicher Kündigungsschutz.

Mütter- und Väterberatung – Säuglingspflege.

Der Kanton bietet diese Beratungsleistungen gestützt auf gesetzliche Grundlagen an.

Familien- und schulergänzende Betreuungsmassnahmen. Damit Frauen und Männer gleichberechtigt an der Erwerbs- und an der Familienarbeit teilnehmen können sind bedarfsgerechte Betreuungsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche bereitzustellen. Dieses Angebot richtet sich insbesondere auch an Einzelelternfamilien, an psycho-sozial belastete Familien, sowie ausländische Familien, die existenziell auf die Erwerbsarbeit der Mütter angewiesen sind.

Familienergänzende Betreuung: Die Einrichtung von Tagesbetreuung, Kindertagesstätten ist in verschiedener Hinsicht eine Chance für eine angemessene soziale Einbettung und Verankerung der Kinder. Die Einrichtungen der familienergänzenden Tagesbetreuung von Kindern (Krippen, Tagesheime, Horte) sind oft von privaten Organisationen getragen und von der öffentlichen Hand subventioniert.

Schulergänzende Betreuung: Das Schulwesen nimmt zu wenig Rücksicht auf die veränderten Lebensgewohnheiten der Familien. Die Stundenpläne sind je nach Kind und Schule verschieden und bedingen die Anwesenheit einer Betreuungsperson zu Hause über Mittag, an Nachmittagen und oft auch stundenweise an Vormittagen. Das Angebot an familienergänzender Tagesbetreuung genügt der Nachfrage nicht. Die Einrichtung von Tagesschulen, die Einführung von Blockzeiten und die Einrichtung von Mittagstischen in Kindergärten und Schulen vermindern den heutigen Platzmangel in Kinderkrippen und -horten. Für Kinder und Jugendliche im Mittel- und Oberstufenalter müssen genügend altersgerechte Angebote bereitstehen. Die Zahl der unbetreuten Kinder und Jugendlichen ist zunehmend und kann in Schulen und Quartieren zu problematischen Prozessen führen. Im schlimmsten Fall äussern sich fehlende Angebote für Kinder und Jugendliche im Mittel- und Oberstufenalter im Phänomen der Jugendgewalt.

Weitere Dienste für die Familien: Elternbildungs- und Beratungsangebote sowie weitere Dienste für die Familie werden von Kantonen und Gemeinden (Erziehungsberatungsstellen, Jugendämter, Sozialdienste und andere) oder von privaten Trägerschaften bereitgestellt. Zusammen mit den Selbsthilfeorganisationen decken sie alle Bereiche ab, in denen Kinder und ihre Eltern mit Problemen zu kämpfen haben.

Kinderrechte und Kinderschutz: Das UNO-Übereinkommen über die Rechte des Kindes ist seit dem 26. März 1997 für die Schweiz in Kraft. Das Zivilgesetzbuch setzt im Familien- und Vormundschaftsrecht wichtige Leitplanken für die rechtliche Stellung des Kindes und den Kinderschutz.

Telefonhilfe:

Mit der Telefonhilfe für Kinder und Jugendliche besteht unter der Nummer 147 ein gesamtschweizerischer Kindernotruf.

Jugendpolitik:

Familienpolitik ist mehr als eine Umverteilungsfrage. Zur Familienpolitik gehört auch die Jugendpolitik, die vor allem auf Gemeindeebene durchgeführt wird. Städte und Gemeinden sollen ihre Angebote besser vernetzen, Projekte gemeinsam planen und durchführen. Für bessere Koordination ist eine kantonale Anlauf- und Vermittlungsstelle wesentlich, welche Akteure und Angebote zusammenführen kann.

Die Jugendpolitik steht aber nicht im Zentrum der vorliegenden Darstellung, deshalb mögen die drei Stichworte zu den Handlungsfeldern genügen:

- Jugendarbeit und Jugendkultur
- Jugendpartizipation
- Jugendhilfe; Chancenmodell für benachteiligte Jugendliche

3. Das Tessiner Modell

3.1 Ausgestaltung

Das Tessiner-Modell kennt vier Formen von Zulagen:

Unabhängig vom Einkommen der Eltern:

- Kinderzulage als Grundzulage
- Ausbildungszulage für Kinder in Ausbildung in der Schweiz (Export möglich für EU-Länder) und für behinderte Kinder mit einer Spezialausbildung

Zu beachten ist dabei, dass auch die selbständig erwerbenden Personen anspruchsberechtigt sind. Im Kanton Solothurn sind es „nur“ die hauptberuflichen Landwirte.

Abhängig vom Einkommen der Eltern:

- Ergänzungszulage: deckt die Bedürfnisse 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.

Das Familienzulagengesetz wurde per 1. Januar 2005 revidiert und mit einem neuen Familiengesetz ergänzt. Die beiden Gesetze bilden nun zusammen die Hauptpfeiler der Familienpolitik des Kantons Tessin.

Zielsetzungen dieser Revision waren:

- Einbindung der Familienzulage in die Familienpolitik
- Aufwertung der Rolle der Frau in der Familie
- Bekräftigung des Gesetzes als Instrument zur Bekämpfung der Armut von Kindern und Familien;
- Anpassung des Gesetzes an die neuen Formen des Familien- und Berufsleben
- Rechtliche und administrative Anpassungen bei den vier Arten von Zulagen (Grundzulage, Ausbildungszulage, Kleinkinderzulage, Ergänzungszulage);
- Angleichung an die Rechtsprechung des kantonalen Versicherungsgerichts und des Bundesgerichts;

- Einbezug der Folgen des Inkrafttretens des Abkommens über den freien Personenverkehr

Gleichzeitig wurden die Auswirkungen des neuen Gesetzes über die Harmonisierung und Koordinierung der Sozialleistungen (Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali, Laps) auf die Ergänzungsleistungen berücksichtigt.

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

Für die Ergänzungszulage werden Formen von teilweiseem Zusammenleben zugelassen (Kind wird tagsüber oder während eines Teils der Woche Drittpersonen zur Betreuung überlassen).

Für die Kleinkinderzulage KKZ

- Wird künftig auf wirtschaftliche Kriterien (Einkommensgrenze) abgestellt
- Wird verlangt, dass das Kind tatsächlich mit den Eltern zusammen lebt. Für Schweizerinnen und Schweizer und für ausländische Staatsangehörige bleibt die Karenzfrist von drei Jahren bestehen.
- Genügt es bei einer Familie mit zwei Elternteilen, dass nur eine der beiden in den drei dem Gesuch vorangegangenen Jahren im Kanton wohnhaft war – im Unterschied zur bestehenden Gesetzgebung, wo beide Elternteile die Karenzfrist erfüllen mussten.
- Wird nicht länger vorausgesetzt, dass sich ein Elternteil mindestens während der Hälfte des Arbeitstages um das Kind kümmert und dass die Berufstätigkeit den Beschäftigungsgrad von 50 Prozent nicht überschreiten darf. Die 50-Prozent-Klausel hat sich als zu starr erwiesen und wird den neuen Lebensformen sowie den Forderungen nach Flexibilität in der Arbeitswelt nicht gerecht.

Die Hauptneuheit besteht indessen in der Einführung von einer weiteren Unterstützungsmassnahme für arme Familien, die insbesondere den Müttern erlauben sollen, 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 demnach durch die Kombination einer direkten Unterstützung an die bewilligten Strukturen und einer direkten Hilfe an die bedürftigen Familien gesichert.

3.2 Kosten

Das Tessiner Modell – ohne Einbezug der Unterstützungsmassnahmen an die Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung – betrugen 2005 auf der Basis einer Bevölkerungszahl von 320'000 Einwohnern und Einwohnerinnen, einer Dossierzahl von bei der EZ von 4000 und einer Personenzahl von 12'000. Bei der KKZ von 1000 Gesuchen und einer Personenzahl von 3000:

Total	38.0 Mio. Franken
Ergänzungszulagen	2.0 Mio. Franken
Kleinkinderzulagen	9.0 Mio. Franken

3.3 Finanzierung

Im Jahre 2005 wurden diese Leistungen wie folgt finanziert:

Ergänzungszulagen: Beitrag aus FAK – laufend aus SelbstE	1.5 Mio. Franken
Beitrag aus FAK – Indexierungsstopp	10.0 Mio. Franken
Ersparnis Sozialhilfe – Kanton	11.5 Mio. Franken
Beitrag aus FAK – Ausgleichsfonds	3.0 Mio. Franken
direkt zulasten Kanton	3.0 Mio. Franken
Total	<i>29.0 Mio. Franken</i>
Kleinkinderzulagen: direkt zulasten Kanton	9.0 Mio. Franken

4. Eingrenzung für den Kanton Solothurn – Würdigung – Präferenz

Eingrenzung

Unabhängig vom Planungsbeschluss des Kantonsrates, der sinngemäss ein Modell der Ergänzungszulagen fordert, ist im Rahmen eines Vorentscheides vorerst auf die Prüfung von Kleinkinderzulagen im Kanton Solothurn schon nur aufgrund der finanziellen Auswirkungen von jährlich rund 9. Mio. Franken zu verzichten. Obschon sich durchaus ein Modell denken, liesse, welches die Finanzierung den Einwohnergemeinden zuordnet.

Ebenso steht eine finanzielle Unterstützung von einkommensschwachen Eltern an die Kosten der familienexternen Betreuung nicht im Vordergrund. Auch hier wäre aber letztlich eine Finanzierung durch die Einwohnergemeinden denkbar.

Sinnvollerweise ist das Modell der **Ergänzungszulagen** weiter zu verfolgen.

Würdigung

Ginge man von ähnlichen sozioökonomischen Verhältnissen im Kanton Solothurn aus, dürften die Kosten als Faustregel schon nur aufgrund der Bevölkerungszahl um einen Viertel tiefer als im Kanton Tessin liegen. Auch zeichnet sich ab, dass die Kinderzahl im Kanton Solothurn gemessen an der Anzahl Gesuch tiefer liegen dürfte. Rechnet der Tessin mit dem Faktor 3, dürfte im Kanton Solothurn vom Faktor 2.5/2.7 ausgegangen werden. Ebenso dürfte aufgrund der Wirtschaftsdaten die soziale Lage der solothurnischen Bevölkerung etwas besser als im Kanton Tessin sein. Kumulativ kann somit als unverbindliche Richtgrösse von rund 50%–60% der absoluten Tessinerzahlen ausgegangen werden oder von Totalkosten von rund 15 – 18 Mio. Franken. Basiert man auf den Berechnungen aus dem erläuternden Bericht zum Vorentwurf der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 16. Januar 2004 (00.436 – 00.437) zum Modell 1 ergeben sich für den Kanton Tessin rund 40 Mio. Franken (10 Mio. höher als die gegenwärtigen aktuellen Zahlen) und für den Kanton Solothurn 22 Mio. Franken.

In diesem Zusammenhang ist daher das Tessiner-Finanzierungsmodell kurz zu würdigen:

Laufender Beitrag FAK: der laufende Beitrag der Familienausgleichskassen an die Ergänzungszulagen dürfte auch für solothurnische Verhältnisse zumutbar sein.

Indexierungsstopp FAK: Zur Zeit ist im Kanton Solothurn der rechnerische Betrag nicht vorhanden, welcher sich daraus ergibt, dass die Kinderzulagen seit Jahren nicht mehr der Teuerung angepasst wurden. Damit werden die Kinderzulagen bewusst tief gehalten, um die sozialen Ergänzungszulagen aus der Differenz zur teuerungsbereinigten Auszahlung der Kinderzulagen mit zu finanzieren.

Einsparungen Sozialhilfe: Auch die mutmasslichen Einsparungen bei der Sozialhilfe sind nur im Verhältnis zu den Gesamtkosten der Ergänzungszulage ausgewiesen. Sie betragen 40%. Wesentlich aufschlussreicher und plausibler ist aber der Anteil der Einsparungen an den Gesamtkosten der im Gegensatz zum Kanton Tessin – die Sozialhilfe kommunalisiert ist. Die solothurnischen Einwohnergemeinden müssten sich daher diese Einsparungen, beziehungsweise Umlagerungen im GASS-Verteilschlüssel der Ergänzungsleistungen anrechnen lassen.

Beitrag aus Ausgleichsfonds FAK: Offen für den Kanton Solothurn bleibt auch, ob der zusätzliche Finanzierungsbeitrag aus dem Ausgleichsfonds der FAK geleistet werden könnte. Dieser Beitrag ist übrigens gleich hoch wie der direkte kantonale Anteil an den Ergänzungszulagen.

Erste Schlussfolgerung

Bei der Finanzierung der Ergänzungszulagen nimmt die FAK eine zentrale Rolle ein.

5. Ideenskizze eines Solothurner Modells

5.1 Ausgestaltung

- Es ist nur das System der Ergänzungszulagen weiter zu verfolgen. Das System hat sich eng am Modell der Ergänzungsleistungen zu orientieren oder ist analog umzusetzen.

5.2 Kosten

- Wegen der Kosten ist insbesondere die Altersgrenze der Kinder, welche einen Anspruch auf EZ begründet, zu prüfen. Anstelle von 15 Jahren, wie im Tessiner Modell, sind auch andere sachlich begründbare Altersgrenzen, zu prüfen, welche die Kosten verringern (zum Beispiel Leistungen nur bis zur Einschulung (6 Jahre) oder Kosten bis zum Abschluss der Primarschulstufe (12 Jahre).
- mögliche Leistungen gegenüber ausländischen Einwohnern und Einwohnerinnen sind an ein geregeltes Aufenthaltsverhältnis zu knüpfen. Asyl- und schutzsuchende Personen sind von Familienergänzungszulagen ausgeschlossen.

5.3 Finanzierung

- Es sind die möglichen Leistungen der *FAK* zu berechnen und insbesondere ist in diesem Zusammenhang zu prüfen, wie hoch die zusätzlichen Leistungen sind, welche grösserer Unternehmen und die kantonalen Verwaltung als Arbeitgeber zu entrichten haben, die sich bis anhin von der *Beitragspflicht befreien* konnten. Mit dem Bundesgesetz über die Familienzulagen (Familienzulagengesetz, FamZG) vom 24. März 2006 (noch nicht in Kraft; Der Bundesrat bestimmt nach Artikel 29 Absatz 2 unter Vorbehalt von Absatz 3 das Inkrafttreten. Nach Absatz 3 treten die Artikel 17 und 26 bereits... am ersten Tag des vierten Monats nach Annahme des Gesetzes in der Volksabstimmung (26. November 2006) in Kraft.
- Zudem ist die Organisation der Familienausgleichskassen zu berücksichtigen. Im Kinderzulagengesetz vom 20. Mai 1979 (BGS 833.11) wurde die Durchführung des Gesetzes "den im Kanton tätigen Familienausgleichskassen" übertragen. Die Familienausgleichskasse des Kantons hat mit ca. 40 % den grössten Marktanteil. Im Übrigen hat der Regierungsrat über dreissig weitere private Familienausgleichskassen anerkannt, denen sich Arbeitgeber der Verbände anschliessen können.
- Im Gegensatz zu den verschiedenen anderen Kantonen kennt der Kanton Solothurn keinen Lastenausgleich unter den Familienausgleichskassen. Ein Lastenausgleich hat zum Ziel, Strukturunterschiede auszugleichen. Dazu gehören zum Beispiel Familienausgleichskassen, deren angeschlossenen Arbeitgeber Arbeitnehmer mit tendenziell deutlich weniger Kindern beschäftigen und dadurch deutlich weniger Zulagen ausrichten müssen.
- Es sind die Entlastungswirkungen gegenüber der *Sozialhilfe* zu erheben.
- Im Rahmen der geplanten Steuergesetzrevision ist die geltende Familienbesteuerung zu prüfen und namentlich die Auswirkung "sozialer Kinderabzüge", welche nicht mehr pauschal sondern im Verhältnis zu einem anrechenbaren Einkommen geltend gemacht werden können und von einer bestimmten Einkommenshöhe gar nicht mehr. Diese Massnahme ist deshalb zu prüfen, weil mit verminderten Kinderabzügen im Rahmen eines "Sozialtarifes" zur Folge haben, dass höhere Einkommen einer leicht höheren Progressionsstufe zugeordnet bleiben, dadurch die Steuereinnahmen erhöhen – auch diejenigen der Einwohnergemeinden! – und der Mehrertrag daraus rechnerisch zur Finanzierung der Ergänzungszulagen verwendet werden kann.
- Da es sich um ein an die Ergänzungsleistungen angenähertes oder gar analoges Modell handeln soll, ist zu prüfen, ob die Kosten auch als **neue** Verbundaufgabe von Kanton und *Einwohnergemeinden* getragen werden sollen.

6. Weiteres Vorgehen

Projektgruppe: Es ist eine Projektgruppe einzusetzen, welche die Ausgestaltung, die Kosten und deren Finanzierung prüft und dem Regierungsrat einen entsprechenden Bericht vorlegt.

7. Beschluss

7.1 Organisation

Die Projektorganisation besteht aus Leitungsorgan, einer Projektleitung und einer Projektgruppe mit Projektsekretariat:

7.1.1 Leitungsorgan

- Peter Gomm, Vorsteher Department des Innern, Leitung
- Esther Gassler, Vorsteherin Volkswirtschaftsdepartement
- Marcel Chatelain-Ammeter, Chef ASO mit beratender Stimme
- Felix Wegmüller, Geschäftsleiter ASKO mit beratender Stimme

7.1.2 Projektleitung und Berichterfassung

Guido Walser, Abteilungsleiter Sozialprävention und Sozialversicherungen ASO

7.1.3 Projektgruppe

- 1 Projektleiter*
- 1 Vertretung Departement des Innern*
- 1 Vertretung Volkswirtschaftsdepartement (VWD)
- 1 Vertretung Finanzdepartement (FD)*
- 1 Vertretung Departement für Bildung und Kultur* (fakultativ)
- 1 Vertretung Bau- und Justizdepartement* (fakultativ)
- 1 Vertretung Ausgleichskasse Kanton Solothurn (AKSO, in der Funktion Familienausgleichskasse)*
- 1 Vertreter Verband solothurnischer Einwohnergemeinden (VSEG)

Die Projektgruppe konstituiert sich aufgrund der Vertretungsmeldungen selbst. Die Mitglieder können sich vertreten lassen.

7.1.4 Projektsekretariat

Amt für soziale Sicherheit

7.2 Zeitplan

Die Projektgruppe legt dem Leitungsorgan

- bis 30. Juni 2007 ein oder mehrere Modelle im Sinne der Erwägungen nach Ziffer 5 und die jeweiligen finanziellen Auswirkungen vor.
- bis 30. September 2007 einen Vernehmlassungsentwurf *Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien* als neues Modul zum Sozialgesetz.

Das Leitungsorgan unterbreitet dem Regierungsrat

- bis 31. Dezember 2007 einen Vernehmlassungsentwurf *Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien* als neues Modul zum Sozialgesetz.

7.3 Finanzierung der Projektorganisation – Entschädigung

Das Amt für soziale Sicherheit ist ermächtigt, im Rahmen eines Kostendaches von Fr. 50'000.00 im Rahmen des Globalbudgets temporäre Pensenerhöhungen vorzunehmen, Assistenzregelungen zu treffen oder externe Dienstleistungen zu beziehen.

Die Entschädigung der Kommissionsmitglieder, soweit sie ihr nicht von Amtes wegen angehören (*die Vertretungen der Verwaltung nehmen von Amtes wegen an den Sitzungen teil), richtet sich nach § 3 Absatz 2 der Verordnung über die Sitzungsgelder und die Sitzungspauschalen vom 23. September 2002 (BGS 126.511.31). Die Auszahlung erfolgt über das Konto 300100/3325 – 027 (Entschädigungen Kommissionen, Sitzungsgelder; Amt für soziale Sicherheit)



Dr. Konrad Schwaller

Staatsschreiber

Verteiler

Amt für soziale Sicherheit (3; Ablage)

Departemente

Ausgleichskasse Kanton Solothurn

Regierungsrat Peter Gomm

Regierungsrätin Esther Gassler

Marcel Chatelain-Ammeter, Chef ASO

Felix Wegmüller, Geschäftsleiter Ausgleichskasse Kanton Solothurn

Aktuarin SOGEKO