

Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien; Verlängerung um fünf Jahre und Änderung des Sozialgesetzes

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 17. März 2014, RRB Nr. 2014/551

Zuständiges Departement

Departement des Innern

Vorberatende Kommission(en)

Sozial- und Gesundheitskommission
Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage	5
2. Was ist FamEL?	5
3. Erfahrungen und Erkenntnisse	6
3.1 Evaluation.....	6
3.2 Ökonomische Situation von Familien gemäss Sozialbericht 2013.....	7
3.3 Ergebnisse der Evaluation	7
3.4 Vorschläge zur Anpassung des Modells	8
3.5 Optimierungsmöglichkeiten im bestehenden Modell	9
4. Verlängerung der FamEL.....	10
5. Anpassungen.....	10
5.1 Steigerung der Effizienz.....	10
5.2 Anpassung der anrechenbaren Ausgaben im Bereich der Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung	11
5.3 Vernehmlassungsverfahren.....	11
6. Verhältnis zur Planung	11
7. Auswirkungen	11
7.1 Finanzielle Konsequenzen	11
7.2 Vollzugsmassnahmen	12
7.3 Folgen für die Gemeinden	12
8. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage	12
9. Rechtliches.....	13
9.1 Rechtmässigkeit	13
9.2 Zuständigkeit	13
10. Antrag.....	13
11. Beschlussesentwurf 1	15

Anhang/Beilagen

- Beschlussesentwurf 2 / Synopse
- Ergebnisentwurf – Schlussbericht Evaluation der Ergänzungsleistungen für Familien im Kanton Solothurn vom März 2014

Kurzfassung

Am 17. Mai 2009 hat das Stimmvolk die Vorlage über die Ausrichtung von Ergänzungsleistungen an einkommensschwache Familien (FamEL) angenommen. Die Bestimmungen sind am 1. Januar 2010 in Kraft getreten und gelten bis 31. Dezember 2014.

Die verfügbaren Daten aus vier Jahren FamEL zeigen eine positive Gesamtbilanz. Gegenwärtig erhalten rund 1'340 Kinder in 632 Familien eine bedarfs- und situationsgerechte Leistung, welche ihre Lebenslage verbessert. Im 2013 sind direkte Leistungen von rund 4.5 Mio. Franken an diese Familien ausgerichtet worden. 2014 werden mit Auslagen im Umfang von 5.0 Mio. Franken gerechnet. Das bei Einführung der Leistung gesetzte Hauptziel der Armutsbekämpfung in Familien, insbesondere in Working-Poor-Haushalten, wurde erreicht.

Die vorhandenen Daten aus dem Monitoring zeigen, dass das System insgesamt noch einer starken Dynamik unterworfen ist. So nehmen die Fallzahlen von Jahr zu Jahr noch zu. Voraussichtlich kann die Wirkung des Systems zusätzlich erhöht werden. Allerdings ist eine längere Beobachtungsphase nötig, damit die richtigen Systemkorrekturen zuverlässig eingegrenzt werden können. Gleichzeitig zeigen die gemachten Erfahrungen, dass das gegenwärtige System hinsichtlich Effizienz optimierbar ist. Entsprechend soll die Geltungsdauer der Bestimmungen über die Ausrichtung von Ergänzungsleistungen an einkommensschwache Familien um weitere fünf Jahre verlängert werden. Nach Ablauf dieser Zeit soll eine definitive Entscheidung über die dauerhafte Einführung dieses Systems gefällt werden.

Zum aktuellen Zeitpunkt sind neben der Verlängerung der Leistungen lediglich marginale Anpassungen des Sozialgesetzes erforderlich. So sollen künftig die Gesuche nur noch direkt bei der Ausgleichskasse eingegeben werden können, was zu einer Senkung des Verwaltungsaufwandes führen soll. Weitere Effizienzsteigerungen können auf der Ebene des Vollzugs vorgenommen werden und benötigen keine Gesetzesanpassungen.

Personen, welche FamEL beziehen, erhalten heute die kantonalen Durchschnittsprämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung, unabhängig davon, ob die effektiv bezahlten Prämien tiefer sind. Künftig soll nur noch die effektiv bezahlte Prämie bzw. maximal die kantonale Durchschnittsprämie wie in der Sozialhilfe geleistet werden. Diese Vorgabe basiert auf der Massnahmenplanung 2014. Dazu ist ebenfalls eine Änderung des Sozialgesetzes erforderlich.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Verlängerung der Bestimmungen über die Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien und die damit verbundene Änderung des Sozialgesetzes.

1. Ausgangslage

Mit Beschluss vom 4. März 2009 (RG 172/2008) hat der Kantonsrat das Sozialgesetz geändert und Bestimmungen über die Ausrichtung von Ergänzungsleistungen an einkommensschwache Familien (FamEL) beschlossen. Am 17. Mai 2009 hat das Stimmvolk über die Vorlage abgestimmt und diese angenommen. Die Bestimmungen sind am 1. Januar 2010 in Kraft getreten und gelten bis 31. Dezember 2014 (Ziffer II des oben genannten Beschlusses).

Die Bestimmungen über die Ausrichtung von Ergänzungsleistungen an einkommensschwache Familien sollen nun für weitere fünf Jahre Geltung haben.

2. Was ist FamEL?

Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien im Kanton Solothurn stellen eine Bedarfsleistung dar. Das Modell richtet sich dabei nach der Bundesgesetzgebung zu den Ergänzungsleistungen für Personen mit einer IV- oder AHV-Rente. Danach werden abschliessend definierte Ausgaben und effektiv vorhandene Einnahmen einander gegenüber gestellt. Wird dabei eine Bedarfslücke festgestellt, wird diese durch Leistungen aufgefüllt. Im Modell des Kantons Solothurn werden zudem noch spezifische Erwerbsanreize gesetzt, die Leistung ist in der Höhe und in der Zeit begrenzt und wird nur an Familien ausgerichtet, die bereits seit längerem im Kanton Solothurn wohnhaft sind. Es werden also keine Leistungen in andere Kantone oder ins Ausland bezahlt. In der Übersicht sind folgende Eckwerte zu nennen¹⁾.

Voraussetzungen für die Bezugsberechtigung	
Alter der Kinder	Häusliche Gemeinschaft mit einem Kind unter 6 Jahren.
Karenzfrist	2 Jahre ununterbrochener Wohnsitz im Kanton Solothurn unmittelbar vor Gesuchstellung.
Anspruchskonkurrenz zu anderen Leistungen	Kann nicht gleichzeitig wie EL zur AHV/IV bezogen werden.
Mindesteinkommen	Die Familie erzielt ein minimales Bruttoeinkommen (=Bruttolohn + Kinderzulage) von: Zweielternfamilie: 30'000 Franken/Jahr Einelternfamilie mit Kindern über 3 Jahren: 15'000 Fr./Jahr Einelternfamilie mit Kindern unter 3 Jahren: 7'500 Fr./Jahr
Anrechenbares Einkommen und Vermögen	
Anrechenbare Einnahmen	Angerechnet wird das Nettoerwerbseinkommen.
Hypothetisches Einkommen	Immer als Nettoerwerbseinkommen angerechnet (ob tatsächlich erzielt oder nicht) werden folgende Beträge: Zweielternfamilie: 40'000 Franken/Jahr

¹⁾ Eine erweiterte Tabelle findet sich auch im Schlussbericht der FHNW ab S. 27.

	<p>Eielfernfamilie mit Kindern über 3 Jahren: 20'000 Fr./Jahr Eielfernfamilie mit Kindern unter 3 Jahren: 10'000 Fr./Jahr.</p>
Einkommensfreibetrag	<p>Tatsächlich erzieltcs Erwerbseinkommen, das über den Beträgen des hypothetischen Einkommens liegt, wird zu 80% angerechnet bis zu folgenden Beträgen: Zweielternfamilie: 20'000 Fr. Eielfernfamilie: 10'000 Fr.</p>
Anrechenbares Vermögen	<p>1/10 des Reinvermögens wird angerechnet, soweit es 40'000 Franken übersteigt. Bewohnt die Familie ein Eigenheim, kommen die Bestimmungen der EL zur AHV/IV zur Anwendung.</p>
weitere Einnahmen	<ul style="list-style-type: none"> - Renten, Pensionen und andere wiederkehrende Leistungen, einschliesslich der Renten der AHV und der IV - Leistungen aus Verpfändungsvertrag und ähnlichen Vereinbarungen - Familienzulagen - Einkünfte und Vermögenswerte, auf die verzichtet worden ist. - familienrechtliche Unterhaltsbeiträge
Anerkannte Ausgaben	
Lebensunterhalt	<p>Allgemeiner Lebensunterhalt gemäss EL zur AHV/IV.</p>
Krankenversicherung	<p>In der Bedarfsrechnung wird die kantonale Durchschnittsprämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung (inkl. Unfalldeckung) angerechnet.</p>
Miete	<p>Es gelten die Maximalmieten gemäss EL zur AHV/IV.</p>
Kinderbetreuung	<p>Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung von Kindern unter 6 Jahren werden bis zu einem Maximalbetrag von 6'000 Franken pro Jahr und Kind angerechnet.</p>
weitere Ausgaben	<ul style="list-style-type: none"> - Gewinnungskosten (Verkehrskosten gemäss Steuerveranlagung, Auslagen für auswärtige Verpflegung können nicht geltend gemacht werden). - Gebäudeunterhaltskosten und Hypothekarzinsen bis zur Höhe des Bruttoertrages der Liegenschaft - Beiträge an die Sozialversicherungen des Bundes, die nicht bereits vom Lohn abgezogen wurden, unter Ausschluss der Prämien für die Krankenversicherung - geleistete familienrechtliche Unterhaltsbeiträge.
Leistungsbegrenzung	
Maximale Leistung	<p>Das Doppelte der jährlichen Minimalrente der AHV: 28'080 Fr. (bei mehr als zwei Kindern: plus 5'000 Fr. pro weiteres Kind).</p>

3. Erfahrungen und Erkenntnisse

3.1 Evaluation

Mit Beschluss vom 1. Februar 2011 (RRB Nr. 2011/220) hat der Regierungsrat die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) unter Beizug der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) beauftragt, eine Evaluation über die FamEL durchzuführen. Die Evaluation bezweckt, das Erreichen der mit dem Projekt verbundenen Zielsetzungen zu überprüfen, und soll als Grundlage dienen, um gegenüber der Öffentlichkeit und gegenüber dem Kantonsrat Rechenschaft über

das neue Leistungssystem abzulegen. Im Weiteren soll die Evaluation dazu dienen, anhand objektiver Grundlagen über eine Weiterführung entscheiden zu können.

Die Ergebnisse des ersten Evaluationsberichtes wurden im Sozialbericht 2013 unter dem Kapitel Familien und ihre ökonomische Situation veröffentlicht (S. 449 ff.). Dafür konnten im Wesentlichen die Zahlen und Erfahrungen aus den ersten beiden Jahren (2010, 2011) ausgewertet werden. Der Schlussbericht wurde im Februar 2014 fertiggestellt und Anfang März 2014 dem Regierungsrat vorgelegt. Für diesen wurden die Zahlen aus den Jahren 2012 und 2013 ausgewertet, in Bezug zum ersten Bericht gestellt und auch ein abschliessendes Fazit über die vergangene Laufzeit gezogen.

3.2 Ökonomische Situation von Familien gemäss Sozialbericht 2013

Der Sozialbericht 2013 zeigt (S. 528 ff.), dass 32% der Haushaltungen im Kanton Solothurn Familienhaushalte sind. In diesen Haushaltungen leben schätzungsweise 13'800 Kinder im Alter von 0 – 5 Jahren. Der Anteil der Alleinerziehenden an diesen Familienhaushalten ist im Zeitraum von 2000 auf 2010 von 11% auf 18% gestiegen. Die Lebenssituation von Familien im Kanton Solothurn ist seit den Erhebungen zum Sozialbericht 2005 nachweislich belasteter und komplexer geworden. Dies zeigt sich an der zunehmenden Inanspruchnahme von Beratungsangeboten, aber auch an intensiven Familienbegleitungen sowie an Fremdplatzierungen gefährdeter Kinder und Jugendlicher. Die Einkommenslage von Familien hat sich zudem in den letzten Jahren ebenfalls verschlechtert. Betrug das mediane Äquivalenzeinkommen von Haushaltungen mit Kindern unter 15 Jahren bei der Erhebung zum Sozialbericht 2005 Fr. 2'857.-, beträgt es bei der aktuellen Erhebung noch Fr. 2'222.-. Dabei wird deutlich, dass vor allem Einelternfamilien, in denen das jüngste Kind noch jünger als 7 Jahre ist, relativ häufig mit geringen Einkommen leben müssen. Alleinerziehende bzw. Einelternhaushalte sind denn auch überdurchschnittlich stark von Armut betroffen¹⁾. Kinder gehören im Bereich der Sozialhilfe zu einer auffallend grossen Bezugsgruppe. Gerade Kinder im Alter bis sechs Jahre sind im Kanton Solothurn besonders häufig auf sozialhilferechtliche Unterstützung angewiesen. Damit zeigt der Sozialbericht 2013, dass Familien auf gesellschaftliche Unterstützung und Transferleistungen angewiesen sind, sollen sie für Kinder und damit die nächste Generation gute Startbedingungen schaffen.

3.3 Ergebnisse der Evaluation

Die Evaluation zieht über die ausgewerteten vier Jahre FamEL gemäss Schlussbericht eine positive Gesamtbilanz (S. 122 ff.). Gegenwärtig erhalten rund 1'340 Kinder in 632 Familien eine bedarfs- und situationsgerechte Leistung, welche ihre Lebenslage verbessert. Folgende gesetzten Ziele werden erreicht:

- Das Hauptziel der FamEL, die Verringerung der Armut von Familien, wird erreicht. Alle Familienformen werden im Vergleich zu den Leistungen der Sozialhilfe besser gestellt, auch wenn die neue Leistung selbst nicht komfortabel ist. Die Bezüger/innen selbst schätzen die Veränderung ihrer Situation durch den Bezug von FamEL subjektiv positiv ein.
- Es lässt sich auch objektiv eine Verbesserung der finanziellen Situation feststellen. Nach sechs Monaten Bezug von FamEL ist es den untersuchten Familien signifikant besser möglich, die monatlichen Ausgaben zu tätigen. Es verzichten auch deutlich weniger Familien aus finanziellen Gründen auf notwendige zahnärztliche oder ärztliche Behandlungen.

¹⁾ Gemäss Sozialhilfestatistik Kanton Solothurn 2012 sind 20.8% der unterstützten Privathaushalte Alleinerziehende, S. 35.

- Es wird eine Entlastung der Sozialhilfe und damit einer Ausgabe, welche die Einwohnergemeinden tragen, im Rahmen der Annahmen erreicht. Während sich in den ersten beiden Jahren seit Einführung der FamEL (2010 und 2011) ein relativ hoher Anteil an Ablösungen von der Sozialhilfe zeigte (20%), ist für das Jahr 2012 eine Reduktion dieses Effektes um mehr als die Hälfte festzustellen. Dieser dynamische Effekt war zu erwarten. In einer ersten Phase erfolgten Übergänge von Familien aus der Sozialhilfe in die FamEL. Seit dem Start der FamEL können nun Familien direkt einen Leistungsanspruch dort geltend machen, ohne dass ein vorgängiger Bezug von Sozialhilfe nötig ist. Die beiden Systeme sind denn auch für unterschiedliche Bezugsgruppen konzipiert.
- Die Anerkennung unterschiedlicher Familienformen und damit die Berücksichtigung eines modernen Begriffes von Familie wurde im Rahmen der Definition der Anspruchsvoraussetzungen realisiert.
- Die Anspruchsvoraussetzungen für die FamEL sind nach Alter der Kinder abgestuft, damit den unterschiedlichen Bedürfnissen von Familien entsprochen werden kann. Es sind keine negativen Effekte durch diese Abstufung erkennbar.
- Das Setzen von Erwerbsanreizen ist als Prinzip wirkmächtig und zentral in der gegenwärtigen Regelung umgesetzt; zumal der Leistungsanspruch nur über eine Erwerbstätigkeit begründet werden kann. Zusätzlich trägt der Einkommensfreibetrag zur Absicherung des Grundsatzes bei.
- Die Parallelbezüge von Sozialhilfe und FamEL sind sehr gering. Von allen Neubehührenden erhalten im Durchschnitt nur gerade 4% zeitgleich aus beiden Systemen Leistungen. Die Analyse zeigt dabei keinen Systemfehler. Es handelt sich vor allem um Fälle, in denen die Fremdbetreuungskosten von Kindern deutlich höher sind, als durch die FamEL vergütet wird, weiter um Konstellationen, in denen Kinderschutzmassnahmen oder besondere situationsbedingte Leistungen über die Sozialhilfe finanziert werden.

3.4 Vorschläge zur Anpassung des Modells

Die Evaluation zeigt auch, dass das derzeitige Modell noch optimiert werden kann. Die nachfolgenden vier Vorschläge, welche sich aus der Evaluation ergeben, würden die Lebenslage von Familien mit FamEL noch einmal verbessern und insbesondere den Zugang zur Erwerbsarbeit erleichtern. Es sind dies:

- Ein grosser Teil der Ablösungen von der FamEL erfolgt wegen des Erreichens der Altersgrenze durch das jüngste Kind. Ein Teil der Familien fällt dadurch in die Sozialhilfe zurück, da es noch nicht gelungen ist, das Erwerbseinkommen genügend zu steigern. Hier würde eine Erhöhung der Altersgrenze für Entlastung sorgen.
- Der Maximalbetrag von Fr. 6'000.- pro Jahr für die familienergänzende Kinderbetreuung scheint zu tief angesetzt. Familien mit hohem Betreuungsbedarf werden durch die verbleibenden Kosten zu stark belastet oder am Inanspruchnehmen von Betreuungsangeboten und damit an einer Ausweitung der Erwerbsarbeit gehindert. Viele der untersuchten Haushalte wünschen sich denn auch mehr bezahlbare Betreuungsmöglichkeiten (Schlussbericht, S. 105). Eine Anrechnung der effektiven Kosten würde das Problem lösen.
- Damit der Einkommensfreibetrag in allen Lohnspannen die Steuerbelastung kompensieren kann bzw. ein noch besserer Erwerbsanreiz gesetzt wird, würde eine Erhöhung des Einkommensfreibetrages benötigt.

- Durch eine bessere Abstimmung mit anderen Sozialleistungen, insbesondere mit der individuellen Prämienverbilligung, wären erwerbshemmende Schwelleneffekte reduzierbar.

Die ersten drei, der genannten Vorschläge zur Anpassung des Modells sind mit momentan nicht eingrenzbar Mehrkosten verbunden. Angesichts der aktuellen finanziellen Verhältnisse ist eine Umsetzung nicht angezeigt; zumal mit dem bestehenden Modell schon gute Ergebnisse erzielt werden.

Demgegenüber korreliert der letztgenannte Hinweis mit einem Vorschlag des Regierungsrates, welcher er mit Beschluss vom 9. Dezember 2013 im Rahmen von Botschaft und Entwurf zum Massnahmenplan 2014 zuhanden des Kantonsrates verabschiedet hat (RRB Nr. 2013/2280). Mit der Massnahme Ddl_K10 wird eine Anpassung der Vergütung für die KVG-Prämien auf das Niveau der Sozialhilfe im Bereich EL Familien vorgeschlagen. Die KVG-Prämien sollen ab 1. Januar 2015 auf das Niveau der Sozialhilfe gesenkt werden. Durch eine Senkung der Pauschale für die Krankenversicherung für FamEL-Beziehende kann der Schwelleneffekt bei Ablösung reduziert werden (Schlussbericht, S. 95).

3.5 Optimierungsmöglichkeiten im bestehenden Modell

Die Evaluationsergebnisse zeigen auch Optimierungspotenzial auf, welches im Rahmen des bestehenden Modells noch ausgeschöpft werden kann. Auf folgende Zusammenhänge wird hingewiesen:

- Die strenge Überprüfungspraxis führt zu zahlreichen Mutationen, welche die Fallkosten verteuern. Eine Erhöhung der Grenze, ab welcher eine Mutation ausgelöst wird (aktuell eine Veränderung von Fr. 200.-) ist ebenso zu prüfen wie eine Reduktion auf eine ordentliche Anspruchsprüfung pro Jahr.
- Die hohe Ablehnungsquote von 40% verursacht einen administrativen Mehraufwand ohne armutsbekämpfende Wirkung. Dieser soll durch eine bessere Information der Bevölkerung verringert werden.

Die Vollzugskosten der FamEL haben im Verlaufe der Beobachtungszeit stark abgenommen. Umgerechnet auf die Anzahl Fälle, die innerhalb eines Jahres mindestens eine Auszahlung an FamEL erhalten haben, betrug die Pauschale im Einführungsjahr hohe Fr. 3'545.-. Im 2010 betrug diese noch Fr. 955.-, im Jahr 2011 Fr. 996.-, im Jahr 2011 Fr. 772.- und im Jahr 2013 noch Fr. 621.-.

Im Rahmen der aktuellen Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Departement des Innern und der Ausgleichskasse zum Vollzug der Ergänzungsleistungen zu einer AHV- oder IV-Rente, welche der Regierungsrat am 4. Februar 2014 genehmigt hat (RRB 2014/235), wurde eine Richtpauschale von Fr. 460.- pro Verfügung (Basis knapp 13'000 Verfügungen pro Jahr) vereinbart. Verteilt man die Bruttovollzugskosten der EL zur AHV/IV (in der Staatsrechnung werden die Vollzugskosten abzüglich der Anteile von Bund und Einwohnergemeinden ausgewiesen) auf die Anzahl der Beziehenden per 31. Dezember 2013, so kostet ein Fall Fr. 688.- (Fr. 5'897'980.- / 8'572 Fälle).

Die Zahlen lassen sich nicht direkt vergleichen, weil die FamEL wesentlich mehr Mutationen (auch unterjährige) aufweist als die EL zu AHV/IV. Aus diesem Grund ergeben sich andere statistische Berechnungsweisen. Während für die FamEL die Anzahl Dossiers im Verlaufe eines Jahres entscheidend ist, wird beim Massengeschäft der EL zu AHV/IV regelmässig auf den jeweiligen Bestand per Ende Jahr abgestellt. Insgesamt ist jedoch festzustellen, dass sich die Kosten für die FamEL bezogen auf den Einzelfall im Jahr 2013 bereits in einem angemessenen Rahmen bewegen, hingegen sollen noch weitere Optimierungspotenziale ausgeschöpft werden.

4. Verlängerung der FamEL

Das Monitoring zeigt, dass die FamEL im Kanton Solothurn die erwarteten Wirkungen erzielt. Damit ist das bei Einführung der Leistung gesetzte Hauptziel Armutsbekämpfung in Familien, insbesondere in Working-Poor-Haushalten, erreicht. Dies erfolgt in einem System mit starken Erwerbsanreizen, welches zudem eine Entlastung bei der Sozialhilfe erzeugt.

Die vorhandenen Daten aus dem Monitoring zeigen aber auch, dass das System noch in Bewegung ist. So nehmen die Fallzahlen von Jahr zu Jahr zu; insbesondere ist auch das prognostizierte Mengengerüst von rund 1'200 Familien noch nicht erreicht. Darüber hinaus zeigte sich im Verlaufe der Beobachtungen, dass die Wirkung der FamEL noch erhöht werden kann. Allerdings ist eine längere Beobachtungsphase nötig, damit die richtigen und finanziell tragbaren Systemkorrekturen zuverlässig eingegrenzt werden können. Gleichzeitig ist erstellt, dass das gegenwärtige System hinsichtlich Effizienz noch nicht ausgereizt ist.

Vor diesem Hintergrund beantragt der Regierungsrat, das Leistungssystem FamEL um weitere fünf Jahre zu verlängern. Danach kann auf gesicherten Grundlagen entschieden werden, ob und welches Modell definitiv eingeführt wird. Da die Gesamtbilanz zum aktuellen System positiv ausfällt und grössere Systemkorrekturen noch nicht abschliessend beurteilbar sind, rechtfertigen sich zum aktuellen Zeitpunkt lediglich marginale Anpassungen. Diese zielen vor allem auf eine Effizienzsteigerung sowie einen noch bedarfsorientierteren Einsatz der Mittel ab.

5. Anpassungen

5.1 Steigerung der Effizienz

Zum Gegenwärtigen Zeitpunkt erfolgen die Anmeldungen für FamEL über die AHV-Zweigstellen. Per 31. Dezember 2013 verfügte der Kanton Solothurn über 59 AHV-Zweigstellen. Für die Beratung und Verarbeitung von Gesuchen im Bereich FamEL werden diese AHV-Zweigstellen separat entschädigt. Beim gegenwärtigen Mengengerüst an beziehenden Familien, ebenso bei einer prognostizierten Bezugsgruppengrösse von 1'200 Familien, sowie angesichts der Tatsache, dass sich per Ende 2013 die monatliche Zahl an Neugesuchen zwischen 30 bis 50 eingependelt hat, erscheint es wenig effizient, die grosse Anzahl Zweigstellen in die Geschäftsabwicklung miteinzubeziehen. Eine Konzentration der Anmeldung bei der Ausgleichskasse selbst dürfte zu einer Senkung der Verwaltungskosten beitragen. Dafür ist eine Anpassung des Sozialgesetzes nötig.

Darüber hinaus kann der administrative Aufwand wesentlich entlastet werden, wenn grundsätzlich nur noch eine jährliche Überprüfung erfolgt sowie unterjährige Mutationen lediglich bei grösseren Veränderungen der finanziellen Verhältnisse vorgenommen werden. Die Mutationsgrenze ist gesetzlich nicht festgelegt. Die geeignete Einkommens- und Vermögensgrenze ist dann optimal, wenn die Einsparungen bei den Verwaltungskosten grösser sind als die Ausgaben, welche sich durch eine Mutation verhindern lassen bzw. durch das Absehen von einer Mutation nicht geleistet werden. Die geeignete Grösse ist in der künftigen Praxis noch zu ermitteln. Sollte sich dazu eine Regelung aufdrängen, kann diese als Ausführungsbestimmung in der Sozialverordnung nachgeführt werden. Im Übrigen wird parallel zur Behandlung der Vorlage zur Verlängerung der FamEL eine Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Departement des Innern sowie der Ausgleichskasse ausgehandelt, welche gleichzeitig mit der Verlängerung des Leistungssystems in Kraft treten würde. Darin sollen Zielsetzungen verbindlich gemacht werden, damit die Verwaltungskosten pro Fall in der FamEL an die Verwaltungskosten pro Fall in der ordentlichen EL zu AHV und IV angenähert werden können.

5.2 Anpassung der anrechenbaren Ausgaben im Bereich der Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung

Personen, welche Leistungen für FamEL beziehen, erhalten heute die kantonalen Durchschnittsprämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP), unabhängig davon, ob die effektiv bezahlten Prämien tiefer sind oder nicht. Am 9. Dezember 2013 hat der Regierungsrat Botschaft und Entwurf zum Massnahmenplan 2014 zuhanden des Kantonsrates verabschiedet (RRB Nr. 2013/2280) und unter anderem die folgende Massnahme vorgeschlagen: Massnahme Ddl_K10, Anpassung der Vergütung für die KVG-Prämien auf das Niveau der Sozialhilfe im Bereich EL Familien. Die KVG-Prämien sollen ab 1. Januar 2015 auf das Niveau der Sozialhilfe gesenkt werden.

Diese Anpassung führt zu einer Kosteneinsparung, ohne dass die Deckung der Krankenkassenprämien bzw. die Gewährleistung eines angemessenen Grundversicherungsschutzes beschnitten wird. Gleichzeitig wird durch diese Korrektur der festgestellte Schwelleneffekt bei Ablösung von der FamEL, welcher unter anderem durch das Zusammenspiel zwischen Prämienverbilligung und FamEL entsteht, etwas abgeschwächt.

Der Kantonsrat hat die Massnahme Ddl_K10, Anpassung der Vergütung für die KVG-Prämien auf das Niveau der Sozialhilfe im Bereich EL Familien, im Rahmen des Massnahmenplanes 2014 noch nicht behandelt. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass dieser im Grundsatz zugestimmt wird. Damit die Änderung gleichzeitig mit der Verlängerung der FamEL realisiert werden kann, wird diese Massnahme vorliegend eingebaut, ohne den Entscheid zum Massnahmenplan 2014 durch den Kantonsrat abzuwarten.

5.3 Vernehmlassungsverfahren

Es wurde kein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt.

6. Verhältnis zur Planung

Die Vorlage ist im IAFP 2014 – 2017 enthalten (Nr. 3583).

7. Auswirkungen

7.1 Finanzielle Konsequenzen

Die Ausgaben für die FamEL präsentieren sich wie folgt (Basis Staatsrechnung):

Jahr	Direkte Leistungen an die Familien in CHF	Verwaltungskosten
2010	790'940.00	740'933.16
2011	1'855'202.00	451'195.80
2012	3'741'069.00	543'495.90
2013	4'545'082.00	529'921.09

Für das Jahr 2014 wird mit direkten Leistungen von 5 Mio. Franken gerechnet.

In der Vorlage zur Einführung der FamEL wurden zum aktuell umgesetzten Modell jährliche Gesamtkosten von bis zu 15 Mio. Franken prognostiziert. Bis dato wurde dieser Rahmen nicht ausgeschöpft. Ausgehend von 632 Familien, welche per Dezember 2013 FamEL bezogen haben, sind auf diesen Zeitpunkt hin rund 50% der erwarteten Bezugsgruppengrösse von 1'200 Familien erreicht. Bereits seit April 2011 hat sich die Anzahl Anmeldungen pro Monat zwischen 30

und 50 Gesuchen eingependelt. Die Zunahme bei den aktiven Fällen hat sich zudem seit Dezember 2012 etwas abgeschwächt, wächst also langsamer als in den vorangegangenen Monaten. Dies zeigt auf, dass auch wenn die Anzahl beziehenden Familien noch wächst, die prognostizierten Gesamtkosten deutlich unterschritten werden. Zudem weist das Leistungsfeld eine beherrschbare und mässige finanzielle Dynamik auf.

7.2 Vollzugsmassnahmen

Der Entscheid über die Ausrichtung von FamEL und die Auszahlung der FamEL erfolgen durch die AHV-Ausgleichskasse (§ 85^{septies} in Verbindung mit § 84 SG). Weitere Vollzugsmassnahmen sind nicht erforderlich.

7.3 Folgen für die Gemeinden

Die Kosten der FamEL sind bis dato vollumfänglich durch den Kanton getragen worden. Die Weiterführung des Leistungssystems führt zu keiner Belastung der Einwohnergemeinden. Vielmehr werden sie weiterhin in der Sozialhilfe entlastet.

8. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

Kapitel 3.3.2, Fussnote 3

Die zeitlich befristete Gültigkeit der Bestimmungen über die FamEL wird neu im Gesetz abgebildet.

§ 85^{quinquies}

Mit Ausnahme der Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung richten sich die anerkannten Ausgaben wie bisher nach Artikel 10 des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 6. Oktober 2006 (ELG; SR 831.30; Absatz 1). Neu wird für die obligatorische Krankenpflegeversicherung nicht mehr ein Pauschalbetrag angerechnet. Berücksichtigt werden die effektiven Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung, maximal jedoch die kantonale Durchschnittsprämie (Absatz 1^{bis} Satz 1). Damit werden Bezügerinnen und Bezüger von FamEL den Sozialhilfebezüger und -bezügerinnen gleichgestellt.

Der Anteil FamEL zur Deckung der Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung gilt als Prämienverbilligungsleistung und wird direkt dem Krankenversicherer ausbezahlt (Absatz 1^{bis} Satz 2; vgl. auch § 91 Absatz 1 SG).

Unverändert ist der Höchstbetrag für die externe Kinderbetreuung. Aus systematischen Gründen wurde diese Bestimmung in einen neuen Absatz verschoben (Absatz 1^{ter}).

§ 85^{septies}

Heute erfolgen die Anmeldungen für FamEL über die AHV-Zweigstellen (§ 85^{septies} in Verbindung mit § 83 SG). Neu sind Anmeldungen für den Bezug von FamEL direkt bei der Ausgleichskasse einzureichen. Im Übrigen richtet sich das Verfahren weiterhin nach § 84.

9. Rechtliches

9.1 Rechtmässigkeit

Bund und Kantone gewähren bestimmten Personen Ergänzungsleistungen zur Deckung ihres Existenzbedarfs (Artikel 2 Absatz 1 ELG). Die Kantone können über den Rahmen des ELG hinausgehende Leistungen gewähren und dafür besondere Voraussetzungen festlegen. Die vorgeschlagenen Änderungen des Sozialgesetzes stehen somit im Einklang mit dem übergeordneten Bundessozialversicherungsrecht.

9.2 Zuständigkeit

Dem Kanton obliegt die Verwirklichung der Sozialziele (Artikel 94 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 22 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 6. Juni 1986, Kantonsverfassung, KV; BGS 111.1). Im Rahmen der verfügbaren Mittel sorgt der Kanton insbesondere dafür, dass Menschen in wirtschaftlich schwierigen Verhältnissen die für ihre Existenz notwendigen Mittel erhalten und dass Familien in der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützt und gefördert werden (Artikel 22 Absatz 1 KV). Versicherungsleistungen können durch Zuschüsse ergänzt werden (Artikel 99 Absatz 1 KV). Die Zuständigkeit des Kantonsrates zur Änderung des Sozialgesetzes ergibt sich aus Artikel 71 Absatz 1 KV.

Beschliesst der Kantonsrat die Gesetzesänderung mit weniger als zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder, unterliegt sie dem obligatorischen Referendum, andernfalls dem fakultativen Referendum (Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe d und Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe b KV).

10. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und den beiden Beschlussesentwürfen zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Peter Gomm
Landammann

Andreas Eng
Staatschreiber

11. Beschlussesentwurf 1**Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien;
Verlängerung um fünf Jahre**

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 94 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 22 und Artikel 99 der Verfassung des Kantons Solothurn (KV) vom 8. Juni 1986¹⁾, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 17. März 2014 (RRB Nr. 2014/551), beschliesst:

1. §§ 85^{bis} bis 85^{sexies} des Sozialgesetzes betreffend Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien gelten für weitere fünf Jahre, bis 31. Dezember 2019.
2. Der Regierungsrat wird mit dem Vollzug beauftragt.
3. Die neue Geltungsdauer der Bestimmungen über die Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien wird im Sozialgesetz in einer Fussnote abgebildet.

Im Namen des Kantonsrates

Präsident

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt dem Referendum.

Verteiler KRB

Departement des Innern
Volkswirtschaftsdepartement
Kantonale Ausgleichskasse
Amt für Finanzen
Amt für soziale Sicherheit
Kantonale Finanzkontrolle
Staatskanzlei (Eng, Stu, Rol)
Amtsblatt (Referendum)
Parlamentsdienste
GS, BGS

¹⁾ BGS 111.1.