

Änderung des Sozialgesetzes; Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien; definitive Einführung

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 26. April 2016, RRB Nr. 2016/744

Zuständiges Departement

Departement des Innern

Vorberatende Kommission(en)

Sozial- und Gesundheitskommission
Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage	5
Mitglieder der Projektgruppe:	5
2. Was ist FamEL?	5
3. Erfahrungen und Erkenntnisse	7
3.1 Evaluation.....	7
3.2 Modellanalysen	7
3.3 Ökonomische Situation von Familien gemäss Sozialbericht 2013.....	8
3.4 Ergebnisse der Evaluation 2010 - 2014.....	8
3.5 Optimierungspotenzial.....	9
3.6 Modellvarianten für die definitive Einführung der FamEL.....	10
3.6.1 Modell 1.....	10
3.6.2 Modell 2.....	10
3.6.3 Modell 3.....	11
3.7 Wechsel der Vollzugsbehörde	11
4. Vernehmlassungsverfahren.....	12
5. Verhältnis zur Planung	12
6. Auswirkungen	12
6.1 Finanzielle Konsequenzen	12
6.1.1 Modell 1.....	12
6.1.2 Modell 2.....	13
6.1.3 Modell 3.....	13
6.2 Vollzugsmassnahmen	13
6.3 Folgen für die Gemeinden	14
7. Empfehlung des Regierungsrates	14
8. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage	14
8.1 Einleitende Bemerkungen.....	14
8.2 Beschlussesentwurf 1	14
8.3 Beschlussesentwurf 2	15
8.4 Beschlussesentwurf 3	15
9. Rechtliches.....	15
9.1 Rechtmässigkeit	15
9.2 Zuständigkeit	15
10. Antrag.....	16

Beilagen

Beschlussesentwurf / Synopse

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 galten bis 31. Dezember 2014.

Mit KRB vom 24. Juni 2014 (RG 024a/2014) wurden die Ergänzungsleistungen für Familien um weitere drei Jahre verlängert. Gestützt darauf werden die Leistungen vorerst bis zum 31. Dezember 2017 gewährt.

Die verfügbaren Daten aus der über die Jahre 2010 bis 2014 geführten Evaluation zeigen eine positive Gesamtbilanz. Gegenwärtig erhalten rund 750 Familien und über 1'500 Kinder eine bedarfs- und situationsgerechte Leistung, welche ihre Lebenslage nachweislich verbessert. 2015 sind rund 5.6 Mio. Franken an diese Familien ausgerichtet worden.

Während der aktuell laufenden Übergangsfrist wurden die Wirkungen und der Nutzen der FamEL erneut vertieft geprüft. Die Ergebnisse sprechen dafür, diese Leistung ab 2018 definitiv im Kanton Solothurn einzuführen. Das Hauptziel der Armutsbekämpfung in Familien, insbesondere in Working-Poor-Haushalten, wird unter Einsatz vertretbarer Mittel durch die FamEL wirksam bekämpft. Gleichzeitig wird die Sozialhilfe entlastet.

Gestützt auf die Ergebnisse der Evaluation und auf die Empfehlung der eingesetzten Projekt- sowie Steuergruppe werden drei Modellvarianten zur definitiven Einführung der FamEL vorgeschlagen. Bei Annahme des ersten Modells würde die FamEL ohne materielle Änderungen also gemäss „status quo“ definitiv eingeführt. Beim zweiten Modell würde zusätzlich zur definitiven Einführung eine Anpassung bei den anrechenbaren Kosten für die Kinderbetreuung vorgenommen. Konkret könnten Familien für jedes Kind unter 6 Jahren maximal 10'000 Franken und für jedes Kind von 6 bis 12 Jahren maximal 6'000 Franken pro Jahr bei der Anspruchsberechnung geltend machen. Damit soll künftig verhindert werden, dass Eltern wegen der hohen Kinderbetreuungskosten auf ein Ausweiten des Anstellungsgrades oder auf eine Erwerbsaufnahme verzichten. Im dritten Modell würde zusätzlich zu den Anpassungen wie in Modell zwei die Altersgrenze des jüngsten Kindes auf 8 Jahre hinaufgesetzt. Dadurch könnten anspruchsberechtigte Familien zwei Jahre länger FamEL erhalten. Familien würden noch besser entlastet und die Gefahr eines Rückfalls in die Sozialhilfe nach Beendigung der FamEL würde deutlich gemindert. Die Kostenzunahme bei Annahme des zweiten Modells wäre moderat. Es ist bei einer Einführung auf das Jahr 2018 mit Mehrkosten im Umfang von rund 132'000 Franken pro Jahr zu rechnen. Beim dritten Modell liegen die Mehrkosten höher; es ist mit jährlichen Zusatzauslagen von rund 1.5 Mio. Franken zu rechnen. Der Regierungsrat empfiehlt angesichts der angespannten Finanzlage die Annahme des ersten Modells und damit die definitive Einführung der bestehenden Lösung.

Unabhängig davon, welches Modell letztlich zum tragen kommt, schlägt der Regierungsrat aus Kostengründen vor, die Durchführung der FamEL künftig nicht mehr bei der Ausgleichskasse zu belassen.

Sehr geehrte Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die definitive Einführung der Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien und die damit verbundenen Änderungen des Sozialgesetzes.

1. Ausgangslage

Mit Beschluss vom 4. März 2009 (RG 172/2008) hat der Kantonsrat die Ausrichtung von Ergänzungsleistungen an einkommensschwache Familien (FamEL) verabschiedet. 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 galten bis 31. Dezember 2014.

Mit Beschluss vom 24. Juni 2014 (RG 024a/2014) hat der Kantonsrat einer Verlängerung der FamEL nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 17. März 2014 (RRB Nr. 2014/551) um drei Jahre zugestimmt, inklusive der Anpassung der anrechenbaren Ausgaben im Bereich der Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung (Anpassung der Vergütung für die KVG-Prämien auf das Niveau der Sozialhilfe) sowie der Konzentration der Anmeldung der Gesuche bei der Ausgleichskasse.

Die erneute Befristung erfolgte unter anderem, weil eine längere Beobachtungsphase nötig erschien, um die richtigen Systemanpassungen zuverlässig eingrenzen werden können. Hierfür hat der Regierungsrat mittels Beschluss vom 31. März 2015 (RRB Nr. 2015/596) sowohl eine Steuer- als auch eine Projektgruppe eingesetzt. Die Zusammensetzung dieser beiden Gruppen präsentierte sich wie folgt:

Mitglieder der Steuergruppe:

- Frau Regierungsrätin Esther Gassler, Vorsteherin VWD,
- Herr Regierungsrat Peter Gomm, Vorsteher DDI,
- Herr Kuno Tschumi, Präsident VSEG.

Mitglieder der Projektgruppe:

- Herr Felix Wegmüller, Geschäftsleiter der AKSO,
- Herr Etienne Gasche, Leiter Soziale Dienste Wasseramt Süd,
- Herr Thomas Blum, Geschäftsführer VSEG,
- Herr Jürg Studer, Leiter Rechtsdienst Departementssekretariat FD,
- Frau Mirjam Büttler Jaeggi, Leiterin Rechtsdienst Departementssekretariat DDI,
- Frau Claudia Hänzli, Chefin ASO

Gestützt auf die Ergebnisse dieser Gruppen empfiehlt der Regierungsrat nun die definitive Einführung der FamEL und legt dazu drei Modellvarianten vor.

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 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 nennen:

Voraussetzungen für die Bezugsberechtigung	
Alter der Kinder	Häusliche Gemeinschaft mit mindestens einem Kind unter 6 Jahren.
Karenzfrist	2 Jahre ununterbrochener Wohnsitz im Kanton Solothurn unmittelbar vor Gesuchstellung.
Anspruchskonkurrenz zu anderen Leistungen	Kann nicht gleichzeitig mit 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 Einelternfamilie mit Kindern über 3 Jahren: 20'000 Fr./Jahr Einelternfamilie mit Kindern unter 3 Jahren: 10'000 Fr./Jahr.
Einkommensfreibetrag	Tatsächlich erzielter Erwerbseinkommen, das über den Beträgen des hypothetischen Einkommens liegt, wird zu 80% angerechnet bis zu folgenden Beträgen: Zweielternfamilie: 20'000 Fr. Einelternfamilie: 10'000 Fr.
Anrechenbares Vermögen	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.
weitere Einnahmen	- 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	Allgemeiner Lebensunterhalt gemäss EL zur AHV/IV.
Krankenversicherung	In der Bedarfsrechnung wird die effektive Prämie bzw. maximal die kantonale Durchschnittsprämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung (inkl. Unfalldeckung) angerechnet.

Miete	Es gelten die Maximalmieten gemäss EL zur AHV/IV.
Kinderbetreuung	Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung von Kindern unter 6 Jahren werden bis zu einem Maximalbetrag von 6'000 Franken pro Jahr und Kind angerechnet.
weitere Ausgaben	- Gewinnungskosten (Verkehrskosten gemäss Steuerveranlagung, Auslagen für auswärtige Verpflegung können nicht geltend gemacht werden). - Gebäudeunterhaltskosten und Hypothekarzinsse 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	Das Doppelte der jährlichen Minimalrente der AHV: 28'200 Franken (bei mehr als zwei Kindern: plus 5'000 Fr. pro weiteres Kind).

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 Leistungssystem abzulegen. Im Weiteren soll die Evaluation die nötigen Erkenntnisse liefern, damit objektiv darüber entschieden werden kann, ob die FamEL als ständiges Leistungssystem in Kanton eingeführt werden soll.

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 über die erste Pilotphase (2010 bis 2013) 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 hernach ein erstes Fazit über die gesamte Laufzeit gezogen.

Nach Beschluss des Kantonsrats, die FamEL um weitere drei Jahre zu verlängern, wurde die Evaluation durch die FHNW (ohne weiteren Beizug der SKOS) fortgesetzt. Der Fortsetzungsbericht wurde im Juni 2015 über die Daten aus dem Jahr 2014 vorgelegt. Das Monitoring wird für die Jahre 2015 und 2016 weitergeführt.

3.2 Modellanalysen

Die vom Regierungsrat eingesetzte Steuer- und Projektgruppe haben die Auswirkungen, Chancen und Risiken bei einer definitiven Einführung der FamEL zusammengetragen und beurteilt. Um zusätzlich zu den Evaluationsberichten über die nötigen Grundlagen zu verfügen, wurde die FHNW mit der Ausarbeitung einer ersten Modellanalyse beauftragt, welche sich auf die Ergebnisse der Evaluation abstützt und die zukünftige Entwicklung abbildet. Diese wurde im August

2015 fertiggestellt und vorgelegt. In dieser ersten Modellanalyse wurden primär Variationen der Altersgrenze untersucht und sekundär die Auswirkungen einer Erhöhung des Einkommensfreibetrags sowie einer Anpassung der Maximalbeträge für die Kinderbetreuung. Dieser Analyse konnten erste Optimierungsmöglichkeiten entnommen werden.

Abgestützt auf die erste Analyse wurden durch die Projektgruppe die Eckwerte dreier Modelle erarbeitet. Die FHNW wurde daraufhin beauftragt, diese vertieft zu prüfen und deren materiellen und finanziellen Auswirkungen für die Zukunft darzustellen. Die Ergebnisse hierfür wurden im Dezember 2015 vorgelegt. Die übergeordnete Steuergruppe hat gestützt darauf und auf die Empfehlungen der Projektgruppe drei abschliessende Modellvarianten herausgearbeitet, welche Eingang in die vorliegende Botschaft und den Entwurf gefunden haben.

3.3 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 Erhebung zum Sozialbericht 2013 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 betroffen (gemäss Sozialhilfestatistik Kanton Solothurn 2014 sind 18.8% der unterstützten Privathaushalte Alleinerziehende). 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.

3.4 Ergebnisse der Evaluation 2010 - 2014

Die Evaluation zur FamEL zeigt über die ausgewerteten fünf Jahre hinweg eine positive Gesamtbilanz. Im Jahre 2014 haben rund 730 Familien mit 1'533 Kinder eine bedarfs- und situationsgerechte Leistung erhalten, welche ihre Lebenslage verbessert. Im Jahre 2015 haben diese Leistung rund 750 Familien bezogen. Folgende Resultate können dem Schlussbericht vom Februar 2014 über die erste Pilotphase entnommen werden:

- 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.

- Es wird eine Entlastung der Sozialhilfe und damit einer Ausgabe, welche die Einwohnergemeinden tragen, im Rahmen der Annahmen von rund 20% erreicht.
- Die Anerkennung unterschiedlicher Familienformen und damit die Berücksichtigung eines modernen Begriffes von Familie wurden 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.
- Es werden wirkungsvolle Erwerbsanreize gesetzt, insbesondere weil der Leistungsanspruch nur über eine Erwerbstätigkeit begründet werden kann.
- Die Parallelbezüge von Sozialhilfe und FamEL sind sehr gering. 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 Kindesschutzmassnahmen oder besondere situationsbedingte Leistungen über die Sozialhilfe finanziert werden.

Der Evaluationsbericht über das Jahr 2014 bestätigt diese Ergebnisse. Insbesondere ist festzustellen, dass

- sich die Zunahme von aktiven Fällen zu verlangsamen beginnt,
- weniger Mutationen anfallen,
- nach wie vor mehr Zweielternfamilien als Einelternfamilien FamEL beziehen,
- die meisten beziehenden Familien über keines oder nur sehr geringes Vermögen verfügen,
- nur rund 20% der Familien (vor allem Einelternfamilien) nach Beendigung der FamEL auf Leistungen der Sozialhilfe angewiesen sind und dieser Anteil rückläufig ist,
- und der gleichzeitige Bezug von FamEL sowie Sozialhilfe kaum mehr vorkommt.

3.5 Optimierungspotenzial

Die Steuer- und die Projektgruppe haben gestützt auf die Evaluationsergebnisse und die Modelanalysen an drei Stellen Optimierungspotenzial festgestellt:

Altersgrenze des jüngsten Kindes: Zurzeit ist eine Voraussetzung für den Bezug von FamEL, dass eine häusliche Gemeinschaft mit einem oder mehreren Kindern unter 6 Jahren geführt wird. Ein grosser Teil der Ablösungen von der FamEL erfolgt wegen des Erreichens der Altersgrenze durch das jüngste Kind. Dabei zeigt sich im Jahre 2014, dass knapp ein Fünftel der abgelösten Familien hernach auf Sozialhilfe angewiesen ist. Dieser Prozentsatz zeigt sich über die Beobachtungszeit hinweg als rückläufig. Noch deutlich geringer erweist sich über die Beobachtungszeit hinweg der Anteil an Familien, die sowohl vor Bezug wie nach Bezug von FamEL auf Leistungen der Sozialhilfe angewiesen sind. Im Jahre 2014 sind dies nur 8%. Obwohl 80% der Familien nach Ablösung der FamEL der Schritt in die wirtschaftliche Unabhängigkeit gelingt, zeigt die verbleibende Quote an Übertritten in die Sozialhilfe, dass die verfügbare Zeit zur Verbesserung der ökonomischen Situation bei jeder 5. Familie nicht ausreicht. Eine Verlängerung der Unterstützung via FamEL würde hier zu einer Verbesserung führen bzw. zu einer Senkung

der Quote an Eintritten in die Sozialhilfe. Dadurch würden auch die Einwohnergemeinden finanziell entlastet.

Einkommensfreibetrag: Evaluation und Modellanalysen zeigen, dass der im aktuellen System gewährte Einkommensfreibetrag nur einen eingeschränkten Erwerbsanreiz setzt. Insbesondere wird durch den Freibetrag die Steuerlast nicht voll kompensiert. Zudem führt die momentane Regelung zu einer Ungleichbehandlung zwischen Ein- und Zweielternfamilien, da erstere maximal 2'000 Franken Einkommensfreibetrag erhalten können, während es bei letzterem bis zu 4'000 Franken sind. Dies widerspricht dem Gleichbehandlungsgrundsatz, insbesondere wenn man bedenkt, dass rund 75% aller Zweielternfamilien ebenfalls nur von einem Einkommen leben. Eine Erhöhung des Einkommensfreibetrages und eine Anpassung dahingehend, dass es künftig allen Familienformen möglich sein soll, einen maximalen Einkommensfreibetrag von 6'000 Franken zu erlangen, würde zu einem verbesserten Erwerbsanreiz führen.

Kinderbetreuungskosten: Die Ergebnisse der Evaluation zeigen, dass der Maximalbetrag von 6'000 Franken, welcher pro Jahr und Kind an Fremdbetreuungskosten angerechnet werden darf, zu tief angesetzt ist. Familien nutzen nachweislich Betreuungsangebote nicht bzw. Eltern verzichten auf eine Erwerbsaufnahme oder auf eine Erhöhung des Erwerbsumfanges, weil der Zuwachs an Einkommen durch die höheren Betreuungsausgaben voll oder sogar mehr als kompensiert wird. Weiter lässt sich feststellen, dass mit Übertritt eines Kindes in die Primarschule der Fremdbetreuungsbedarf nicht wegfällt, sondern noch einige Jahre anhält und damit das Familienbudget wesentlich belastet. Eine Erhöhung des Kinderbetreuungskostenbetrages sowie die Einführung der Möglichkeit, auch die Betreuungskosten für Kinder von 6 – 12 Jahren geltend zu machen, würde zu einer deutlichen Verbesserung führen.

3.6 Modellvarianten für die definitive Einführung der FamEL

3.6.1 Modell 1

Die Ergebnisse der Evaluation zeigen, dass sich das 2010 eingeführte Modell im Wesentlichen bewährt hat und die gesteckten Ziele erreicht worden sind. Zwar erweist sich der festgestellte Optimierungsbedarf als wichtig, dennoch ist es gut möglich, mit dem bestehenden Modell ohne Veränderung weiter zu fahren bzw. dieses definitiv einzuführen und allfällige Verbesserungen zu einem späteren Zeitpunkt vorzunehmen. Die Weiterführung des bestehenden Modells hat zum Vorteil, dass sich die Kostenentwicklung weitgehend vorhersehen lässt und auf eine eingespielte Praxis abgestellt werden kann.

3.6.2 Modell 2

Bei dieser Variante würde das bestehende Modell ebenfalls definitiv eingeführt; zusätzlich aber noch eine Anpassung bei der Berücksichtigung der Kinderbetreuung wie folgt vorgenommen:

- Erhöhung des Betrages für Fremdbetreuungskosten auf 10'000 Franken pro Jahr und Kind unter 6 Jahren.
- Einführung eines Betrages für Fremdbetreuungskosten von maximal 6'000 Franken pro Jahr und Kind im Alter von 6 bis 12 Jahren.

Auf die vonseiten der Projektgruppe vorgeschlagene Anpassungen beim Einkommensfreibetrag wird auf Empfehlung der übergeordneten Steuergruppe verzichtet. Dies weil die Begründung, damit werde der Erwerbsanreiz faktisch erhöht, mehrheitlich auf einem theoretischen Modell beruht und sich auf diese Weise die finanziellen Auswirkungen in der derzeit angespannten Finanzlage nicht genügend rechtfertigen lassen.

3.6.3 Modell 3

Bei dieser Variante würde die FamEL mit den Anpassungen gemäss Modell 2 definitiv eingeführt; zusätzlich würde die Altersgrenze des jüngsten Kindes auf 8 Jahre angehoben.

3.7 Wechsel der Vollzugsbehörde

Gegenwärtig wird die FamEL durch die Ausgleichskasse des Kantons Solothurn (AKSO) vollzogen. Diese Aufgabenzuweisung wurde durch die Steuer- und Projektgruppe auf ihre Chancen und Risiken hin überprüft bzw. es wurden die Vor- und Nachteile eines Wechsels ausgewertet. Dabei zeigt sich zusammenfassend Nachfolgendes:

- Für eine Weiterführung des Vollzuges bei der AKSO spricht, dass dadurch der Charakter der FamEL als „Ergänzungsleistungen“ und ihre Analogie zu den Ergänzungsleistungen zu AHV und IV gestärkt wird. Gleichzeitig kann der Idee eines „guichet unique“ nachgelebt werden. Ein weiterer Vorteil liegt im Erhalt eines eingespielten Teams und der Sicherung des akkumulierten Wissens.
- Gegen eine Weiterführung des Vollzugs bei der AKSO sprechen die Kosten. Die AKSO ist auf sog. „Massengeschäfte“ ausgerichtet; d.h. ihr sind Leistungsfelder anvertraut, bei welchen eine grosse Anzahl von Dossiers im Rahmen stark normierter, hoch repetitiver und entsprechend automatisierter Prozesse bewirtschaftet werden können. Dies trifft bspw. auf die Durchführung der Individuellen Prämienverbilligung oder auf die EL zur AHV und IV in hohem Masse zu. Trotz ihrer Nähe zur „normalen“ EL benötigen die Dossiers bei der FamEL mehr individuelle Beurteilung bzw. sie sind auch wesentlich häufiger zu mutieren. Dies ist vor allem bedingt durch die Tatsache, dass die Lebenslage von Familien mit kleineren Kindern naturgemäss und insbesondere im Vergleich zur Lebenslage von IV- oder AHV-berenteten Personen viel weniger statisch ist. Es werden bspw. weitere Kinder geboren; es werden Anstellungsverhältnisse gewechselt bzw. verändert oder es kommt zu einem Umzug in eine grössere Wohnung. Letztlich wird dadurch ein Leistungsfeld mit höherem individuellen Beurteilungsbedarf und vergleichsweise geringem Mengengerüst in einem stark automatisiertem Umfeld vollzogen. Dieses „Ungleichgewicht“ verursacht Kosten. Besonders deutlich zeigt sich dies bei den Investitionen in die EDV und deren Unterhalt, aber auch darin, dass bei der Auslagerung eines Leistungsfeldes in eine selbstständige Anstalt alle Aufwendungen abzugelten sind. Als neue Stelle für die Durchführung der FamEL ab 2018 kommt aktuell und mit Blick auf die fachlichen Zuständigkeiten sowie auf die Nähe zu anderen Bedarfsleistungen nur das Departement des Innern bzw. dessen Amt für soziale Sicherheit (ASO) in Frage. Eine Übergabe der Vollzugsaufgabe an die Sozialregionen drängt sich nicht auf, weil dezentrale Lösungen regelmässig teurer kommen und das Wissen für ein relativ kleines Mengengerüst an 14 Orten aufgebaut werden müsste. Konkret zeigt eine Kostengegenüberstellung AKSO – ASO folgendes Bild:

Kostenstelle	AKSO ¹	ASO
Personalaufwand	562'550.00	500'000.00 ⁴
Sachaufwand (Büro und übriger Aufwand)	22'010.00	14'700.00
Informatikaufwand	221'170.00 ²	12'600.00 ⁵

Raum- / Liegenschaftskosten	44'000.00	9'800.00
Dienstleistungen Dritter	8'840.00	0.00
Allg. Verwaltungskosten	7'000.00	4'000.00
Total	865'570.00³	541'100.00

¹ Modell Status quo+; Finanzplan 2017 AKSO

² Betriebskosten Offerte IGS 52'240.- pro Jahr

³ Gemäss Angaben AKSO für das Jahr 2018

⁴ Geschätzter Bedarf von 4 Stellen (Referenz Alimentenbevorschussung)

⁵ Jährliche Wartungskosten gemäss eingeholter Richtofferte.

Bei einer Umstellung würden zudem einmalige Investitionen für den Einkauf einer EDV-Lösung sowie für das Einrichten von rund 4 Arbeitsplätzen anfallen. Gemäss einer eingeholten Richtofferte muss für die EDV-Lösung mit Kosten von 130'000 Franken und für rund vier Arbeitsplätze (Möbiliar und Hardware) mit 40'000 Franken gerechnet werden.

Vor diesem Hintergrund überwiegen die Nachteile bei einer Weiterführung des Vollzugs bei der AKSO. Entsprechend soll unabhängig vom Modell der Vollzug künftig verwaltungsintern bzw. ab 2018 im Departement des Innern bzw. beim ASO geführt werden.

4. Vernehmlassungsverfahren

Es wurde auf ein Vernehmlassungsverfahren verzichtet.

5. Verhältnis zur Planung

Die Vorlage ist im Integrierten Aufgaben und Finanzplan (IAFP) 2016 - 2019 aufgeführt (Nr. 5397).

6. Auswirkungen

6.1 Finanzielle Konsequenzen

6.1.1 Modell 1

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

Jahr	Direkte Leistungen an die Familien in CHF	Verwaltungskosten
2010	790'940.00	740'933.00
2011	1'855'202.00	451'195.00
2012	3'741'069.00	543'495.00
2013	4'545'082.00	529'921.00
2014	5'226'291.00	517'281.00
2015	5'604'786.00	651'193.00

Für das Jahr 2016 wird mit direkten Leistungen in einem vergleichbaren Umfang wie 2015 und Verwaltungskosten um 0.7 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 rund 750 Familien, welche per Dezember 2015 FamEL bezogen haben, sind auf diesen Zeitpunkt hin rund 62.5% der erwarteten Bezugsgruppengrösse von 1'200 Familien erreicht. Die Zunahme bei den aktiven Fällen hat sich zudem seit Dezember 2014 deutlich abgeschwächt; stichtagsbezogen beträgt der Zuwachs rund 20 Fälle. Dies zeigt auf, dass auch wenn die Anzahl beziehender Familien noch wächst, die prognostizierten Gesamtkosten deutlich unterschritten werden. Die Erfahrungen zeigen, dass das Leistungsfeld eine beherrschbare und beschränkte finanzielle Dynamik aufweist.

Es ist davon auszugehen, dass die direkten Leistungen im Modell 1 bis zum Jahr 2018 etwa 6.27 Mio. Franken betragen werden und sich dann voraussichtlich auf diesem Niveau einpendeln. Das nach diesem Zeitpunkt allenfalls eintretende Wachstum würde sich dann vor allem nach der demographischen Bevölkerungsentwicklung richten. Hinsichtlich der Verwaltungskosten ist davon auszugehen, dass sich diese bei den aktuellen Werten stabilisieren werden bzw. bei einem Wechsel des Vollzugs sogar auf 0.6 Mio. Franken senken lassen.

6.1.2 Modell 2

Beim Modell 2 ist von keiner eigentlichen Fallzunahme auszugehen; jedoch werden infolge der Ausweitung bei der Anrechnung der Kinderbetreuungskosten die Leistungen pro Fall und damit die Gesamtkostenlast pro Jahr ansteigen. Bei einer Einführung dieses Modelles auf das Jahr 2018 hin ist davon auszugehen, dass die direkten Leistungen um rund 132'000 Franken pro Jahr höher liegen werden und damit bei rund 6.4 Mio. Franken. Die Verwaltungskosten entsprechen denjenigen wie unter Modell 1 dargestellt.

6.1.3 Modell 3

Bei Modell 3 kommt es durch das Heraufsetzen der Altersgrenze des jüngsten Kindes zu einem Anstieg der Fälle, da die einzelnen Familien länger Leistungen beziehen können. Es ist bei einer Einführung im Jahre 2018 im Vergleich zu Modell 2 mit jährlichen Mehrkosten von rund 1.5 Mio. und so mit direkten Leistungen von 7.9 Mio. Franken zu rechnen. Etwas höher würden durch die Fallzunahme auch die Verwaltungskosten ausfallen. Es sind Aufwendungen im Umfang von bis zu 0.7 Mio. anzunehmen, auch wenn mit einem Wechsel der Vollzugsstelle Einsparungen realisiert werden können.

6.2 Vollzugsmassnahmen

Der Vollzug der FamEL ab 2018 soll wie bereits ausgeführt aus Kostengründen nicht mehr bei der AKSO sondern bei einer departementalen Verwaltungseinheit geführt werden. Für diese Aufgabe soll bis auf weiteres das ASO zuständig sein. Das Geschäft würde nach einer definitiven Einführung der FamEL dorthin übertragen. Dabei soll möglichst auch das Personal übernommen werden. Auf Stufe Gesetz muss künftig aber eine gewisse Flexibilität bei der Aufgabenzuweisung bestehen. Entsprechend soll der Regierungsrat die allgemeine Kompetenz erhalten zu bestimmen, wo die Anmeldungen einzureichen sind und wer den Vollzug zu leisten hat. Auf eine explizite Nennung einer Vollzugsstelle auf Stufe Sozialgesetz wird verzichtet.

Im Weiteren werden gestützt auf § 173 SG und sofern die FamEL definitiv eingeführt wird, die Vollzugsreglungen in der Sozialverordnung kritisch überprüft und wo nötig optimiert. Dies vor allem damit der Vollzug der FamEL möglichst effizient und kostengünstig erfolgen kann. Dabei ist insbesondere zu klären, wie die nach wie vor hohe Anzahl an Mutationen weiter gesenkt werden kann und in wie weit aufwendige Rückerstattungsverfahren verzichtbar sind. Dazu werden die Erfahrungen der AKSO ausgewertet.

6.3 Folgen für die Gemeinden

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

7. Empfehlung des Regierungsrates

Die Modelle zwei und drei würden zu sinnvollen Verbesserungen bei der FamEL führen. Allerdings haben beide Kostenfolgen; wenn auch im Modell zwei nur moderate. Mit Blick auf die angespannte Finanzlage empfehlen wir grundsätzlich die Annahme des ersten Modells und damit die definitive Einführung des bestehenden Leistungssystems. Durch die Vorlage aller drei ausgearbeiteten Modelle soll der Kantonsrat aber die Grundlagen erhalten, um die Vor- und Nachteile dieser vollumfänglich selbst abzuwägen zu können.

8. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

8.1 Einleitende Bemerkungen

Da drei Modellvarianten für die definitive Einführung der FamEL unterbreitet werden, sind der vorliegenden Botschaft drei Beschlussesentwürfe angehängt. Allen drei Beschlussesentwürfen gemeinsam ist das Aufheben der Fussnote 3 unter Kapitel 3.3.2, welche die Befristung regelt bzw. ohne Aufhebung zu einem automatischen Dahinfallen der FamEL per 31.12.2017 führen würde. Ebenso ist allen drei Beschlussesentwürfen gemeinsam, dass der Vollzug neu geregelt wird. Die Erläuterungen zu diesen Bestimmungen finden sich nachfolgend nur unter dem Titel Beschlussesentwurf 1; sie gelten aber auch für die Beschlussesentwürfe 2 und 3. Der angepasste Gesetzeswortlaut ist entsprechend auch in allen drei Entwürfen gleichlautend.

8.2 Beschlussesentwurf 1

Kapitel 3.3.2, Fussnote 3

Die Fussnote, welche die befristete Gültigkeit bis 31. Dezember 2017 ausweist, wird aufgehoben, damit die Bestimmungen zur FamEL ab dem 1. Januar 2018 unbefristete Geltung haben.

§ 85^{septies}

Die Bestimmung, dass die Gesuche zum Bezug von FamEL bei der Ausgleichskasse einzureichen sind, wird aufgehoben, da der Vollzug anderweitig bzw. verwaltungsintern erfolgen soll. Der Regierungsrat erhält die Kompetenz, zu bestimmen, wo die Gesuche einzureichen sind und welche Stelle den Vollzug übernimmt. Diese Regelung schafft eine klare Abgrenzung zu den §§ 29 Abs. 1 Bst. b Ziff. 1 sowie 83 SG, die sich auf die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV beziehen.

Das Verfahren soll sich weiterhin an demjenigen für EL zur AHV und IV richten; entsprechend wird darauf verwiesen, dass § 84 des SG sinngemäss Anwendung finden soll und dies unabhängig davon, bei welcher Behörde der Vollzug künftig stattfinden wird.

8.3 Beschlussesentwurf 2

§ 85^{quinquies} Abs. 1^{ter}

Als anerkannte Ausgaben für die externe Betreuung gelten für Kinder bis unter 6 Jahre neu maximal 10'000 Franken je Kind und für Kinder von 6 bis unter 12 Jahren maximal 6'000 Franken je Kind.

8.4 Beschlussesentwurf 3

§ 85^{bis} lit. b

Die Voraussetzung zur Anspruchsberechtigung einer Leistung auf Ergänzungsleistungen für Familien betreffend Altersgrenze der in häuslicher Gemeinschaft lebenden Kinder wird von 6 auf 8 Jahre angehoben.

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 Drittel 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 dem Beschlussesentwurf 1 zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Roland Fürst
Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler KRB

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