

Aufgabenteilflechtung und Verteilschlüssel für die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV sowie für die Pflegekostenbeiträge

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom, RRB Nr.

Zuständiges Departement

Departement des Innern

Vorberatende Kommission(en)

Sozial- und Gesundheitskommission
Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage.....	5
2. Parlamentarische Aufträge.....	6
3. Analyse und Arbeitsgruppe.....	6
4. Empfehlung der Arbeitsgruppe und Zwischenentscheid	7
4.1 Variante Status Quo (Erhalt der Verbundaufgabe).....	7
4.2 Variante 1 (Teilentflechtung)	8
4.3 Variante 2	8
4.4 Empfehlung der Arbeitsgruppe.....	8
4.5 Zwischenentscheid	9
5. Beseitigung des EL-Verteilschlüssels und Zuweisung der Aufgaben.....	9
5.1 Keine Weiterführung des EL-Verteilschlüssels.....	9
5.2 Zuweisung der Aufgaben	10
5.3 Steuerung der Fremdplatzierung von Minderjährigen	11
5.4 Flexibilisierung des Angebotes für Menschen mit Behinderungen	11
5.5 Gesamtrechnung zur Lastenverteilung	12
6. Vernehmlassungsverfahren	12
7. Verhältnis zur Planung	12
8. Auswirkungen.....	12
8.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen	12
9. Übergangslösung und Vollzugsmassnahmen.....	14
10. Nachhaltigkeitsprüfung.....	14
11. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage.....	15
12. Rechtliches	18
13. Antrag.....	18
14. Beschlussesentwurf 1	19

Beilagen

Beschlussesentwurf 2/ Synopse

Kurzfassung

Gemäss § 54 Abs. 3 des Sozialgesetzes vom 31. Januar 2007 (BGS 831.1, SG) tragen der Kanton und die Gesamtheit der Einwohnergemeinden gemeinsam die nach Abzug der Bundessubventionen verbleibenden jährlichen Aufwendungen für die Ergänzungsleistungen (EL) und die Verwaltungskosten (Verbundaufgabe). Der Regierungsrat ist nach § 54 Abs. 4 SG verpflichtet, die Auswirkungen der Kostenaufteilung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden im Rahmen dieser Verbundaufgabe alle vier Jahre zu überprüfen. Bei erheblichen Lastenverschiebungen hat er beim Kantonsrat eine Änderung des Verteilschlüssels zu beantragen. Mit Einführung der Pflegefinanzierung hat der Kantonsrat im Sinne einer Übergangsregelung die vierjährige Frist für die Überprüfung auf fünf Jahre erstreckt und zusätzlich bestimmt, dass er im Jahr 2013 unter Berücksichtigung der Pflegekostenbeiträge den Verteilschlüssel für die EL und Verwaltungskosten neu festlegen wolle (§ 179 SG).

Der Regierungsrat hat die Auswirkungen des geltenden EL-Verteilschlüssels sowie diejenigen der Pflegekostenbeiträge untersuchen lassen. Die Berichte der eingesetzten Arbeitsgruppen vom 27. September 2013 und vom 24. August 2017 haben jeweils den Weg einer vollständigen Aufgabenentflechtung empfohlen. Der Kantonsrat hat zudem Aufträge in diesem Sinne für erheblich erklärt (KRB A 222/2011, KRB A 027/2012) und Planungsbeschlüsse gefasst (SGB 188/2013). Im Sinne einer Übergangslösung hat der Kantonsrat entschieden, dass die Pflegekostenbeiträge und die Beiträge an die Ergänzungsleistungen, abzüglich der Bundesbeiträge und einschliesslich der Verwaltungskosten, von 2014 bis 2018 je hälftig durch die Einwohnergemeinden und den Kanton getragen werden (SGB 166/2013, SGB 052/2014, SGB 0099/2015).

Es soll nun eine vollständige Aufgabenentflechtung inkl. eines Abtauschs eines Leistungsfeldes erfolgen, damit möglichst hohe Kostenneutralität erlangt werden kann. Das Sozialgesetz soll dahingehend angepasst werden, dass die Kosten der EL zur AHV und die Pflegekosten den Gemeinden zugeschlagen werden, während der Kanton die Kosten für die EL zur IV und die Kosten für die Fremdplatzierungen Minderjähriger übernimmt. Im Ergebnis zeigt sich dadurch eine ähnliche Kostenverteilung, wie sie heute durch die Übergangslösung besteht.

Die Vorteile bei dieser Entflechtung und Kompetenzverteilung liegen in einer klaren und vollständigen Zuteilung der Verantwortlichkeiten und es käme zu einer zentralisierten Finanzierung der Platzierungen Minderjähriger. Letzteres erhöht die Steuerbarkeit dieses Leistungsfelds bzw. würde einhergehen mit der Möglichkeit, die Angebotsplanung generell und abgestimmt auf den Bereich Sonderschulung zu optimieren. Die Nachteile liegen in der potenziell unterschiedlichen Entwicklungsdynamik bei den genannten Leistungsfeldern. Diese steht einer Entflechtung aber nicht entgegen, weil allfällige Korrekturen über den Finanzausgleich möglich wären.

Mit Einführung der vorgeschlagenen Aufgabenentflechtung sind organisatorische und planerische Konsequenzen verbunden. Einerseits werden die einzelnen Budgets der Einwohnergemeinden sowie dasjenige des Kantons und dessen Finanzplanung beeinflusst; andererseits sind auf Ebene Kanton eine Administration zu den Kostengutsprachen im Bereich Fremdplatzierung Minderjähriger aufzubauen sowie die nötigen Prozesse mit den Gesuchstellenden zu definieren. Damit ist der Erlass von Ordnungsbestimmungen verbunden. Da die Umsetzung etwas Zeit benötigt, sollen die Änderungen auf das Jahr 2020 in Kraft treten und für das Jahr 2019 noch der jetzt bestehende hälftige Kostenteiler gelten.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über Aufgabenentflechtung und Verteilschlüssel für die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV sowie für die Pflegekostenbeiträge.

1. Ausgangslage

Gemäss § 54 Abs. 3 des Sozialgesetzes vom 31. Januar 2007 (BGS 831.1, SG) tragen der Kanton und die Gesamtheit der Einwohnergemeinden gemeinsam die nach Abzug der Bundessubventionen verbleibenden jährlichen Aufwendungen für die Ergänzungsleistungen (EL) und die Verwaltungskosten (Verbundaufgabe).

Der Regierungsrat ist nach § 54 Abs. 4 SG verpflichtet, die Auswirkungen der Kostenaufteilung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden im Rahmen dieser Verbundaufgabe alle vier Jahre zu überprüfen. Bei erheblichen Lastenverschiebungen hat er beim Kantonsrat eine Änderung des Verteilschlüssels zu beantragen.

Mit Einführung der Pflegefinanzierung hat der Kantonsrat im Sinne einer Übergangsregelung die vierjährige Frist für die Überprüfung auf fünf Jahre erstreckt und zusätzlich bestimmt, dass er im Jahr 2013 unter Berücksichtigung der Pflegekostenbeiträge den Verteilschlüssel für die EL und Verwaltungskosten neu festlegen wolle (§ 179 SG).

Der Regierungsrat hat die Auswirkungen des geltenden EL-Verteilschlüssels sowie diejenigen der Pflegekostenbeiträge untersuchen lassen. Mit Beschluss vom 4. Februar 2014 hat er den Bericht vom 27. September 2013 und die Empfehlungen der eingesetzten Arbeitsgruppe zur Kenntnis genommen. Der Bericht zeigt auf, dass der Weg einer vollständigen Aufgabenentflechtung und damit eine Beseitigung der Verbundaufgabe EL näher geklärt werden muss. Entsprechend hat der Regierungsrat gleichzeitig mit der Kenntnisnahme des Berichtes das Department des Innern beauftragt, unter Einbezug des Verbandes Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG) sowie gestützt auf die Erkenntnisse und Empfehlungen der Arbeitsgruppe eine Vorlage zur weiteren Aufgabenentflechtung in Ergänzung zu jener über die Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA SO) auszuarbeiten.

Um die nötige Zeit für die Realisation einer angemessenen Lösung zu erhalten, hat der Kantonsrat erstmals mit Beschluss vom 6. November 2013 (SGB 166/2013) im Sinne einer Übergangslösung festgelegt, dass die Pflegekostenbeiträge und die Beiträge an die Ergänzungsleistungen, abzüglich der Bundesbeiträge und einschliesslich der Verwaltungskosten, für das Jahr 2014 je hälftig durch die Einwohnergemeinden und den Kanton getragen werden. Der Kanton hat damit eine finanzielle Mehrbelastung von jährlich rund 7 Mio. Franken auf sich genommen bzw. die Einwohnergemeinden um diesen Betrag entlastet. Diese Lösung wurde mit Beschluss des Kantonsrates vom 3. September 2014 für das Jahr 2015 (SGB 052/2014) fortgeführt.

Der Massnahmenplan 2014 (SGB 212/2013) hatte finanzielle Auswirkung auf einzelne soziale Leistungsfelder. Darüber hinaus hat der Regierungsrat mit RRB Nr. 233/2014 vom 4. Februar 2014 diverse Vorkehrungen getroffen und Projekte angestossen, die auf die Kostenentwicklung in der Sozialhilfe Einfluss zeigten. So erschien es für die Gesetzgebungsarbeiten nötig, noch mehr Zeit einzuräumen und die Übergangslösung bei der Verteilung der Kosten im Bereich EL und Pflegefinanzierung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden für die Jahre 2016 bis 2018 weiter zu führen. Einer entsprechenden Übergangslösung hat der Kantonsrat mit Beschluss vom 3. November 2015 (SGB 0099/2015) zugestimmt. Auf das Jahr 2020 ist nun eine definitive Lösung hinsichtlich Aufgabenentflechtung und Kostenverteilung einzuführen.

2. Parlamentarische Aufträge

Der Kantonsrat hat am 31. Oktober 2012 die Aufträge „Klare Kompetenzen- und Finanzregelungen im Sozialbereich“ (KRB A 222/2011) und „Entwicklung Sozialkosten“ (KRB A 027/2012) für erheblich erklärt und damit einerseits veranlasst, zu überprüfen, ob die Kompetenzordnung und Finanzregelungen im Sozialbereich noch stimmen und andererseits verlangt, dass die Entwicklungen der Sozialkosten in den nächsten Jahren aufgezeigt werden.

Im Weiteren hat der Kantonsrat am 25. März 2014 (SGB 188/2013) die Planungsbeschlüsse 6 und 8 für erheblich erklärt und den Regierungsrat beauftragt, dem Kantonsrat Botschaft und Entwurf zur Aufgabenentflechtung im Sozialbereich zu unterbreiten.

Am 21. März 2018 (SGB 188/2017) hat der Kantonsrat den Planungsbeschluss 8 für nicht erheblich erklärt. Dieser hätte dazu verpflichtet, die vorgesehene Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung über alle Leistungsfelder, welche den Kanton und die Gemeinden gemeinsam betreffen, vorzunehmen. Der Regierungsrat hat diesbezüglich darauf verwiesen, dass das Erstellen einer Gesamtrechnung bzw. das umfassende Darstellen der Lastenverteilung über alle öffentlich-rechtlichen Leistungsfelder hinweg und der in den vergangenen beiden Legislaturen erfolgte Abtausch von Leistungsfeldern bzw. die finanziellen Be- und Entlastungen auf Seiten Kanton und Einwohnergemeinden in einem separaten Projekt aufgezeigt werden sollen. Dieses sei in den aktuellen Legislaturplan aufgenommen (B.1.3.1) und werde im Rahmen der Arbeiten zur "Aufgabenreform Kanton – Einwohnergemeinden" angegangen. Eine weitere Verzögerung beim Projekt EL-Verteilschlüssel sei deshalb nicht opportun, insbesondere weil vonseiten des Kantonsrates schon moniert worden sei, es hätte diesbezüglich noch keine Lösung präsentiert werden können. Entsprechen solle dieses Projekt im Jahre 2018 abgeschlossen werden. Der Kantonsrat ist dieser Auffassung gefolgt.

3. Analyse und Arbeitsgruppe

Bereits im September 2012 wurde die Firma Ecoplan, Bern, beauftragt, das vorhandene und relevante Zahlenmaterial aufzuarbeiten. Die Firma Ecoplan hatte sich vorgängig schon mit dem Projekt „Neugestaltung des Finanz- und Lastenausgleichs im Kanton Solothurn“ auseinandergesetzt und verfügte deshalb über entsprechendes Vorwissen.

Mit Beschluss vom 29. Januar 2013 (2013/162) hat der Regierungsrat die Arbeitsgruppe „Vollzug Sozialgesetz – Entwicklung der Sozialkosten“ eingesetzt und dabei eine paritätische Aufteilung der Mitgliedschaften zwischen Einwohnergemeinden und Kanton vorgenommen. Das Fachreferat für die Arbeitsgruppe wurde der Firma Ecoplan übertragen. Die damalige Arbeitsgruppe wurde nach erfolgter Berichterstattung aufgelöst (RRB Nr. 2014/233 vom 4. Februar 2014).

Ecoplan wurde im Herbst 2016 erneut beauftragt, die Entwicklung der Sozialkosten seit der letzten Berichterstattung auszuwerten und darzustellen. Erste Zwischenergebnisse lagen zu Beginn des Jahres 2017 vor. Entsprechend wurden die Arbeiten an einer Vorlage zur Aufgabenverteilung in der sozialen Sicherheit bzw. der Festlegung eines Verteilschlüssels für die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV sowie zu den Pflegekostenbeiträgen wieder aufgenommen. Mit Beschluss vom 10. Januar 2017 (RRB Nr. 2017/53) wurde dafür eine neue Arbeitsgruppe eingesetzt. Diese ist paritätisch zwischen Vertretungen des VSEG und Kanton wie folgt zusammengesetzt:

- Herr Kuno Tschumi, Präsident VSEG,
- Herr Thomas Blum, Geschäftsführer VSEG,
- Herr Stefan Berger, Aeschi, Delegierter VSEG,

- Frau Karin Kälin Neuner-Jehle, Rodersdorf, Delegierte VSEG,
- Herr Andreas Bühlmann, Chef Amt für Finanzen, FD,
- Herr Thomas Steiner, Leiter Gemeindefinanzen im Amt für Gemeinden, VWD,
- Frau Claudia Hänzi, Chefin Amt für soziale Sicherheit, DDI (Vorsitz),
- Frau Mirjam Bütler, Co-Leiterin Rechtsdienst, DDI

4. Empfehlung der Arbeitsgruppe und Zwischenentscheid

Im Rahmen der Berichterstattung wurden die Kostendaten in den kommunalen und kantonalen Leistungsfeldern über die Jahre 2008 bis und mit 2016 zusammengetragen. Die Zahlen wurden so gegenübergestellt, dass sie die jeweilige Belastung der Gemeinden und des Kantons in den Feldern der sozialen Sicherheit gesamthaft und aufgeteilt nach einzelnen Leistungsfeldern aufzeigen. Dabei wurde explizit erwogen, inwieweit die Kosten der Verwaltung der jeweiligen Leistungsfelder ebenfalls in die Berechnung aufgenommen werden sollten. Vonseiten VSEG wurde dies explizit angeregt. Aus Gründen der Praktikabilität und weil Strukturkosten das Bild verzerren können, wurde darauf verzichtet. Zwecks Beurteilung von Varianten und einer Empfehlung zur Aufgabenentflechtung oder des Festlegens eines Verteilschlüssels für die Ergänzungsleistungen sind auch die Zahlen des Voranschlags 2017 und 2018 sowie des Finanzplans 2019 beigezogen worden.

Der erstellte Bericht zeigt bei der Entwicklung der Kostenbelastung zwei wesentliche Aspekte auf:

- a. Zum ersten Mal seit dem Jahr 2008 sind die Kosten im Jahr 2015 im Vergleich zum Vorjahr nicht angestiegen. Dies ist massgeblich auf die Kostenreduktion in der Sozialhilfe zurück zu führen, welche durch die Gemeinden finanziert wird. Die Reduktion bei der Pflegefinanzierung wurde erwartungsgemäss teilweise durch höhere Kosten bei den Ergänzungsleistungen kompensiert. 2016 sind die Kosten in der sozialen Sicherheit insgesamt wieder angestiegen, was einerseits mit der Zunahme an den vom Kanton zu bezahlenden Verlustscheinen im Bereich der Krankenversicherung und andererseits mit der Zunahme von Dossiers im Bereich der EL zur AHV und IV zu erklären ist.
- b. Mit dem provisorischen, seit 2014 geltenden Verteilschlüssel von 50:50 beim Tragen der EL-Kosten sind die Einwohnergemeinden deutlich entlastet worden. Zusätzlich wirken sich die Kostenreduktionen bei der Sozialhilfe positiv aus. Die Einwohnergemeinden tragen statt der langjährigen 47 bis 48 % im Jahr 2016 nur noch 45.1 % der Gesamtkosten in der sozialen Sicherheit. Demgegenüber hat der Kanton Mehrkosten übernommen.

Der Bericht erläutert weiter drei in der Arbeitsgruppe entwickelte Varianten zur Erledigung der gesetzlichen und parlamentarischen Pendenzen im Umgang mit dem EL-Verteilschlüssel bzw. mit der Aufgabenentflechtung. Die Varianten sind nachfolgend ausgeführt.

4.1 Variante Status Quo (Erhalt der Verbundaufgabe)

Bei der Variante Status Quo würde die aktuelle, hälftige Teilung der Kostenlast bei der EL zur AHV und IV weitergeführt.

Gemäss Arbeitsgruppe hat diese Variante den Vorteil, dass Kanton und Gemeinden gemeinsam die mögliche Dynamik bei der Entwicklung der Leistungsfelder AHV und IV tragen.

Der Nachteil liegt darin, dass sich bei einer Verbundaufgabe keine Seite vollumfänglich für die Steuerung des Leistungsfeldes verantwortlich fühlen könnte. Allerdings sind bei einer hälftigen Teilung die Kostenblöcke für beide Seiten nach wie vor so gross, dass wahrscheinlich auch beide ihre Einflussmöglichkeiten ausschöpfen würden.

4.2 Variante 1 (Teilentflechtung)

Bei dieser Variante würden die EL-Kosten nach Bereichen wie folgt zugeteilt: Die EL zur IV würde durch den Kanton, diejenige für die Kosten der EL zur AHV durch die Gemeinden getragen. Die Beiträge an die Pflegekosten blieben eine Verbundaufgabe und würden weiterhin hälftig geteilt. Die Zuordnung bei den EL entspräche in der Tendenz der aktuellen Aufgabenerfüllung. Bereits heute gehörte das Thema „Alter“ eher in die Kompetenz der Gemeinde und das Thema „Behinderung“ eher in diejenige des Kantons.

Ausgehend von den Kostenprognosen für die Jahre 2017 bis 2019 führt diese Aufteilung zu einer Mehrbelastung der Gemeinden. Demgegenüber wäre beim Kanton eine geringere Kostensteigerung zu erwarten.

Die Vorteile dieses Modells liegen in der Trennung der genannten Verantwortungsbereiche. Allerdings ist fraglich, ob eine solche Trennung angesichts der engen bundesrechtlichen Vorgaben bei den EL in gewünschtem Masse mit einer besseren Kostenkontrolle bzw. Ausgabenreduktion einhergehen würde.

Als Nachteil ist die mögliche, unterschiedliche Belastung einer Seite je nach Dynamik in der Kostenentwicklung zu nennen. Diese dürfte aber etwas schwächer ausfallen, da die Pflegekosten als Verbundaufgabe blieben und damit nur die Entwicklungen bei den EL pro Seite ihre volle Auswirkung zeigen würden.

4.3 Variante 2

Bei dieser Variante würden die Kosten der EL zur AHV und die Pflegekosten den Gemeinden zugeschlagen, während der Kanton die Kosten für die EL zur IV und die Kosten für die Fremdplatzierungen Minderjähriger übernehme.

Im Ergebnis zeigt sich ein ähnliches Bild wie bei der Variante Status Quo. Es ergäbe sich insgesamt ebenfalls eine höhere prozentuale Belastung des Kantons bzw. die bereits heute vorhandene Mehrbelastung infolge der Übergangslösung würde fortgeführt.

Die Vorteile bei dieser Variante liegen in einer klaren und vollständigen Zuteilung der Verantwortlichkeiten. Im Unterschied zu Variante 1 würde bei diesem Modell der Bereich „Alter“ integral an die Gemeinden übertragen und es käme zu einer zentralisierten Finanzierung der Platzierungen Minderjähriger. Letzteres erhöht die Steuerbarkeit dieses Leistungsfelds bzw. würde einhergehen mit der Möglichkeit, die Angebotsplanung generell und abgestimmt auf den Bereich Sonderschulung zu optimieren.

Die Nachteile liegen in der potenziell unterschiedlichen Entwicklungsdynamik bei den genannten Leistungsfeldern. Dabei wären wegen der vollumfänglichen Zuteilung der Felder die Auswirkungen pro Seite gewichtiger.

4.4 Empfehlung der Arbeitsgruppe

Im Rahmen der geführten Diskussionen zeichnete sich in der Arbeitsgruppe zusehends ab, dass eine vollständige Entflechtung der Aufgaben und deren Finanzierung erwünscht ist. Die Aufteilung soll dabei primär so erfolgen, dass die Aufgabe derjenigen Seite zugeteilt wird, welche sie am effizientesten erledigen und am besten steuern kann. Eine ausgewogene Aufteilung der

Kostenblöcke ist jedoch ebenso zu erreichen; dieses Ziel soll jedoch dann etwas weniger gewichtet werden, wenn die operative Bewältigung einer Aufgabe zu sehr beeinträchtigt würde. Die „Stellschraube“ EL-Verteilschlüssel ist zugunsten einer klaren Aufgabenzuteilung aufzugeben. Die Arbeitsgruppe ist zudem zu der Überzeugung gelangt, dass ungünstige Entwicklungen in der sozialen Sicherheit bzw. das Entstehen eines Ungleichgewichts bei der finanziellen Belastung von Kanton oder Gemeinden im Rahmen des kantonalen Finanzausgleichs bewirtschaftet werden sollen oder durch den weiteren Abtausch von Leistungsfeldern auszugleichen wäre, sofern damit auch eine Verbesserung beim Erfüllen der Aufgabe erreicht werden kann. Die Entwicklung nach einer Aufgabenentflechtung ist aber auf jeden Fall im Rahmen des Wirksamkeitsberichtes zum innerkantonalen Finanzausgleich zu beobachten und zu beurteilen.

Vor diesem Hintergrund empfahl die Arbeitsgruppe dem Regierungsrat, eine Vorlage zur Revision des Sozialgesetzes zwecks vollständiger Aufgabenentflechtung zu erarbeiten. Dabei soll die Variante 2 zur Umsetzung kommen, weil diese die noch bestehenden Verbundaufgaben in der sozialen Sicherheit auflöst und die Möglichkeit eröffnet, das kostenintensive Leistungsfeld Fremdplatzierungen von Minderjährigen einer besseren Steuerung zuzuführen.

Weiter wies die Arbeitsgruppe darauf hin, dass das Aufzeigen der effektiven Belastung von Kanton und Einwohnergemeinden und damit ein Urteil, inwieweit eine ausgewogene Lastenverteilung tatsächlich vorliegt, nur dann möglich ist, wenn eine Gesamtrechnung über alle Leistungsfelder hinweg gemacht wird. Entsprechend empfiehlt sie dem Regierungsrat, eine solche Gesamtrechnung im Rahmen eines separaten Projektes erstellen zu lassen. Dies würde eine Diskussion über mögliche Ausgleichs durch den Abtausch von Leistungsfeldern anstelle eines Ausgleichs über den innerkantonalen Lastenausgleich erleichtern bzw. Entflechtungen ausserhalb der sozialen Sicherheit ermöglichen.

4.5 Zwischenentscheid

Mit RRB Nr. 2017/1674 vom 26. September 2017 hat der Regierungsrat das Departement des Innern beauftragt, zusammen mit der bestehenden Arbeitsgruppe Botschaft und Entwurf zur Aufgabenentflechtung in der sozialen Sicherheit gemäss Variante 2 auszuarbeiten.

Gleichzeitig hat der Regierungsrat in demselben Beschluss dem vonseiten der Arbeitsgruppe geäusserten Hinweis Rechnung getragen, in einem weiteren Projekt eine Gesamtrechnung bzw. ganzheitliche Darstellung der Lastenverteilung über alle öffentlich-rechtlichen Leistungsfelder hinweg zu erstellen und dabei auch den in den vergangenen beiden Legislaturen erfolgten Abtausch von Leistungsfeldern bzw. finanziellen Be- und Entlastungen auf Seiten Kanton und Einwohnergemeinden aufzuzeigen. Dieser Auftrag wurde auch in den Legislaturplan 2017 – 2021 aufgenommen (B.1.3.1) und soll im Rahmen der Arbeiten zur "Aufgabenreform Kanton – Einwohnergemeinden" angegangen werden. Der Kantonsrat hat dieses Vorgehen, also das Vorziehen einer Regelung zum EL-Verteilschlüssel und das separate Erstellen einer ganzheitlichen Darstellung der Lastenverteilung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden gutgeheissen, indem er den Planungsbeschluss 8 am 21. März 2018 (SGB 188/2017) für nicht erheblich erklärt hat. Dieser hätte eine Zusammenführung der beiden Projekte vorgesehen.

5. Beseitigung des EL-Verteilschlüssels und Zuweisung der Aufgaben

5.1 Keine Weiterführung des EL-Verteilschlüssels

Die Beseitigung von Verbundaufgaben und die Zuweisung von Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden wurden im Rahmen verschiedener Reformvorhaben immer wieder aufgenommen.

Ein erster wichtiger Schritt wurde diesbezüglich mit dem Gesetz über die Aufgabenreform „Soziale Sicherheit“ vom 7. Juni 1998, basierend auf Botschaft und Entwurf des Regierungsrates

vom 16. September 1997 (RRB Nr.2306) vollzogen. Mit diesem Gesetz wurden die sozialen Leistungsfelder zwischen Kanton und Einwohnergemeinden weitgehend entflechtet und gegenseitige Subventionen, Transferzahlungen und Verteilschlüssel aufgehoben. Ein weiterer Schritt bildete im Rahmen der übergeordneten Aufgabenreform Kanton – Einwohnergemeinden die Teilrevision des Finanzausgleichs, welche auf den 1. Januar 2004 in Kraft trat.

Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen erfolgte der letzte grössere Schritt im Prozess der Aufgabenentflechtung. Parallel dazu entstand das Sozialgesetz, wobei der NFA auf dessen Gestaltung wesentlichen Einfluss hatte. Bei der Ausarbeitung des SG wurde die zehn Jahre früher beschlossene Aufgabenreform zum Abschluss gebracht und auf den 1. Januar 2008 in Kraft gesetzt. Die meisten sozialen Leistungsfelder sind seither verbindlich entweder den Gemeinden oder dem Kanton zugewiesen. Als finanziell relevante Verbundaufgabe geblieben sind die EL inkl. der Verwaltungskosten.

Mit Einführung der Pflegefinanzierung im Jahre 2012 wurde eine neue Verbundaufgabe im Sinne einer Übergangsregelung eingeführt. Zum damaligen Zeitpunkt war absehbar, dass die Aufwendungen für die Pflegefinanzierung einen Umfang haben würden, welcher den Kostenteiler zwischen Kanton und Einwohnergemeinden bei einer einseitigen Zuweisung stark verändern würde. Vor diesem Hintergrund wies der Kantonsrat die Kostenlast paritätisch zu, bis der EL-Verteilschlüssel neugeregelt wäre.

Die in der Folge vorgenommenen Berechnungen zeigten, dass der EL-Verteilschlüssel unter Berücksichtigung der Pflegekostenbeiträge, welche letztlich vollumfänglich durch die Gemeinden getragen werden sollen, bei 84:16 zu Lasten des Kantons hätte festgelegt werden müssen, damit der einstige Kostenteiler wieder erreicht worden wäre. Dies zeigte, dass die Stellschraube EL-Verteilschlüssel seine Grenzen hat und damit deren Nutzen in Frage gestellt werden musste. Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf diverse parlamentarische Aufträge wurde die Idee einer weiteren Aufgabenentflechtung bzw. eines Abtauschs von Leistungsfeldern geprüft. Gestärkt wurde dieser Lösungsansatz zudem durch die Ergebnisse aus dem kantonalen Finanzausgleich. Diese zeigen, dass andere Ausgleichssysteme funktionieren und der EL-Verteilschlüssel aufgegeben werden kann. Dieses Ziel bzw. eine verbindliche Zuweisung der damit verknüpften Leistungsfelder entweder an die Einwohnergemeinden oder an den Kanton strebt die Vorlage an. Ergänzend dazu soll durch einen Abtausch von Leistungsfeldern eine für alle Seiten tragbare Kostenverteilung im Bereich der sozialen Sicherheit erreicht werden.

5.2 Zuweisung der Aufgaben

Die vorliegend favorisierte Lösung zur Aufgabenzuweisung sieht vor, die EL zur AHV sowie die Pflegefinanzierung vollumfänglich den Gemeinden und die EL zur IV sowie das Leistungsfeld Platzierung von Minderjährigen dem Kanton zuzuschlagen.

Gemäss den heute verfügbaren Kostenprognosen würde Variante 2 hinsichtlich der Verteilung der Kostenlast in etwa zu einem betragsmässigen Fortschreiben der heutigen Situation führen (siehe dazu im Detail Ziffer 8). Die vorgeschlagene Aufteilung deckt sich auch mit der Zielsetzung, im Bereich der sozialen Sicherheit grundsätzlich keine weiteren Kosten von den Gemeinden zu Lasten des Kantons zu übernehmen.

Eine vollständige Aufgabenentflechtung bedeutet jedoch auch, dass sich ein Ungleichgewicht beim Gesamtkostenteiler einstellen kann, falls die Ausgaben in einem Leistungsfeld stark wachsen. Mit der Aufgabenentflechtung sollen die Verantwortlichkeiten gestärkt werden, damit die Steuerungsmöglichkeiten genutzt werden. Ausgleichsmechanismen sind nicht ausgeschlossen und können über den innerkantonalen Finanzlastenausgleich realisiert werden. Sie sollten jedoch nicht für jedes Ungleichgewicht zu Hilfe genommen werden, sondern rechtfertigen sich nur bei dauerhaften, unangemessen hohen Ungleichheiten, denn ein zu rascher Ausgleich schwächt die Motivation zur Steuerung. Ein Austarieren über den Finanzausgleich und das

Schaffen entsprechender Gefässe wäre also erst dann zu diskutieren, wenn die Verschiebung die Grenze der Tragbarkeit für beide Seiten erreicht hat. Es erscheint aber sinnvoll, die Entwicklung im Rahmen des Wirksamkeitsberichtes zum innerkantonalen Finanzausgleich zu beobachten bzw. die bereits aufgebaute Berichterstattung fortzuführen.

5.3 Steuerung der Fremdplatzierung von Minderjährigen

Variante 2 bietet neben der Aufgabenentflechtung noch eine zusätzliche Chance. Bei einer Übernahme der Finanzierung der Fremdplatzierungen Minderjähriger kann dieses Leistungsfeld einer sorgfältigen Angebotsplanung zugeführt werden, die auf diejenige im Sonderschulbereich abgestimmt werden kann. Beeinflussbarer wird zudem der Umgang mit kostenintensiven Platzierungen, insbesondere in ausserkantonalen Institutionen. Es bietet sich eine Gelegenheit, die Ausgaben durch zentrale Bewirtschaftung positiv zu beeinflussen und die übernommene Last zu reduzieren. Diese Veränderung passt zudem zu Aufgaben und Verantwortungen, die der Kanton bereits heute wahrnimmt. So liegt die hoheitliche Anordnung einer Fremdplatzierung bei der kantonal geführten Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB); ebenso verantworten das Amt für soziale Sicherheit und das Volksschulamt als kantonale Behörden die Kostenübernahme gesuche im Rahmen der interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE). Die Übernahme der Kosten für Fremdplatzierungen ermöglicht also ein Zusammenführen von Entscheid- und Finanzierungs kompetenz.

Diese Kompetenzordnung setzt aber voraus, dass die Verwaltung des Leistungsfeldes so organisiert wird, dass eine wirksame Kostensteuerung erfolgen kann. Dabei erscheint es ungeeignet, diese Aufgabe bei der KESB anzusiedeln. Einerseits, weil nicht jede Platzierung zwingend mit einer Kinderschutzmassnahme verbunden ist und andererseits, weil diese ihre zentrale Expertise beim Sichern des Kindeswohls hat und nicht bei Instrumenten zur Ausgabensteuerung. Vielmehr soll die KESB in Fällen, die eine Platzierung nötig machen, ein Gesuch um Finanzierung dieser Massnahme stellen und dieses begründen. Gleiches gälte für Eltern oder andere Behörden (bspw. Sozialdienste), wenn eine freiwillige Platzierung zur Diskussion steht. Die Trennung von Platzierungsentscheid und Finanzierungsentscheid gewährleistet ein Vier-Augen-Prinzip, wobei die relevanten Interessen von zwei voneinander unabhängigen Behörden abgewogen werden.

Es wird allerdings noch eingehend zu klären sein, bei welcher Amtsstelle die Gesuche über die Gewährung der Kosten für eine Fremdplatzierung geprüft werden und damit einhergehend eine Koordination der verfügbaren Plätze erfolgt. Wichtig erscheint in diesem Zusammenhang, dass allfällige Schnittstellen mit dem Bereich Sonderschulen, mit der KESB und den Sozialregionen gut geklärt und effizient gestaltet werden. Gleichermassen muss sichergestellt werden, dass unterhaltspflichtige Eltern zu Beiträgen angehalten und auch Leistungen aus der Sozialhilfe vorgelagerten Systemen eingebracht werden. Es werden entsprechend zusätzliche Regelungen auf Verordnungsebene nötig sein.

5.4 Flexibilisierung des Angebotes für Menschen mit Behinderungen

Im Rahmen der Planung des Angebotes für Menschen mit Behinderungen wurde durch diverse Vernehmlassungsadressaten bemerkt, dass die Aufgabenverteilung in diesem Leistungsbereich die Umsetzung der UNO-Behindertenrechtskonvention beeinträchtigt. Die Teilung der Zuständigkeiten für die ambulanten (Gemeinden) und für die stationären Angebote (Kanton) stehe der nötigen Flexibilisierung des Angebotes bzw. dem Aufbau begleiteter Wohnformen mit mehr Selbstbestimmung für Betroffenen entgegen. Damit blieben Menschen mit Behinderungen zu oft in teuren, stationären Strukturen, obwohl sie willens und fähig wären, eigenständiger zu leben.

In der Tat ist immer wieder festzustellen, dass sowohl das Sozialversicherungssystem wie auch die Aufgabenverteilung im Kanton Solothurn Menschen mit Behinderungen Probleme bereiten, ein möglichst unabhängiges Leben zu führen. Zu oft verbleiben sie in stationären Angeboten,

weil diese problemlos finanziert werden und verzichten trotz vorhandener Ressourcen auf eigenständiges Wohnen mit ergänzender Begleitung. Dies soll sich ändern. Im Legislaturplan 2017 – 2021 wurde gestützt auf den Planungsbeschluss des Kantonsrates (SGB 0188/2017, PB 4) bereits das Handlungsziel definiert, im Rahmen der Aufgabenentflechtung die Selbstständigkeit von Menschen mit Behinderung zu fördern (B..3.1.11). Mit der Aufgabenentflechtung wie vorliegend empfohlen, übernimmt der Kanton integral die Finanzierung im Bereich Menschen mit Behinderungen. Damit hätte er künftig auch die Kompetenz, Betroffene bei einer eigenständigen Lebensgestaltung zu fördern bzw. flexible und durchlässige Wohnformen zu ermöglichen. Dieses Ansinnen kommt nicht nur den Menschen mit Behinderungen entgegen, sondern bietet gleichzeitig die Chance, einen Teil der kostenintensiven institutionellen Angebote in günstigere ambulante Angebote umzubauen. Vor diesem Hintergrund sollen also Mittel aus dem institutionellen Angebot zu ambulanten Angeboten kostenneutral umgeschichtet werden.

5.5 Gesamtrechnung zur Lastenverteilung

Die Arbeitsgruppe hatte im Rahmen ihrer Empfehlungen an den Regierungsrat zusätzlich angeregt, in einem weiteren Projekt eine Gesamtrechnung bzw. ganzheitliche Darstellung der Lastenverteilung über alle öffentlich-rechtlichen Leistungsfelder hinweg zu erstellen. Eine solche Analyse wird unabhängig von der vorliegenden Aufgabenstellung angegangen werden (siehe dazu RRB Nr. 2017/1674 vom 26. September 2017). Die Auflösung der Verbundaufgaben in der sozialen Sicherheit soll vorab zu Ende geführt werden.

6. Vernehmlassungsverfahren

Angesichts der mehrfachen Übergangslösungen, der Tatsache, dass der Verband Solothurner Einwohnergemeinden in die Erarbeitung der vorliegenden Lösung eingebunden war und sein Einverständnis zum Weiterverfolgen der von der Arbeitsgruppe vorgeschlagenen Variante 2 gegeben hat, wurde eine Vernehmlassung mit einer auf zwei Monate verkürzten Frist durchgeführt.

7. Verhältnis zur Planung

Die Vorlage stützt sich auf die genannten gesetzlichen und parlamentarischen Aufträge. Zudem ist die Aufgabenentflechtung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden auch im Legislaturplan 2017 bis 2021 unter den Punkten B.1.3.1. und B. 3.1.10 abgebildet.

8. Auswirkungen

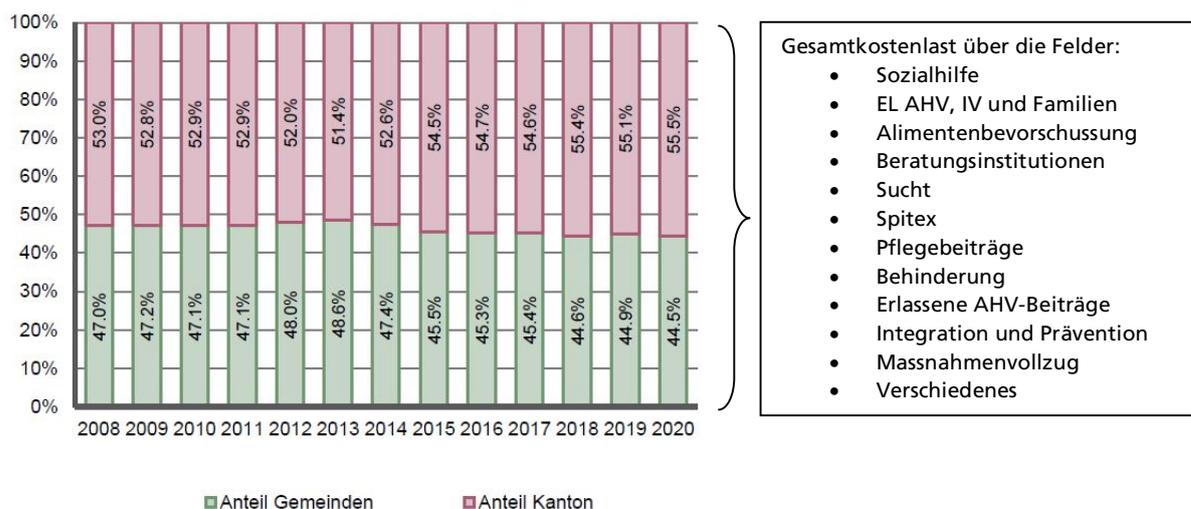
8.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen

Die Vorlage hat personelle Konsequenzen. Voraussichtlich ist im Rahmen der Ausgabenbewilligung im Bereich Fremdplatzierung von Minderjährigen mit einem personellen Mehrbedarf zu rechnen. Es ist anzunehmen, dass ein Pensum von 50 Prozent zur Bewältigung der Administration nötig sein wird. Dies dürfte mit Mehrkosten zu Lasten des Kantons im Umfang von 80'000.— Franken verbunden sein.

Punkto finanzieller Konsequenzen ist auf den Fachbericht von Ecoplan abzustellen. Dieser zeigt zu Variante 2 folgende Ergebnisse (Seite 45):

- Die Einwohnergemeinden werden von der Mitfinanzierung in der EL IV befreit und die Sozialhilfekosten sinken, da die Fremdplatzierungen, welche teilweise freiwillig und teilweise über die KESB in Verfügungsform erfolgen, neu vom Kanton finanziert werden. Im Gegenzug übernehmen die Einwohnergemeinden die Kosten für den Bereich Alter – die Leistungsfelder EL zur AHV und Pflegekostenbeiträge – vollständig. Im Vergleich zu den Rechnungszahlen 2016 führt das im Jahr 2019 für die Einwohnergemeinden voraussichtlich zu Mehrkosten von rund 67 Mio. CHF im Bereich Alter, während sie in den anderen beiden Feldern um rund 61 Mio. CHF entlastet werden.
- Der Kanton wird seinerseits von der Mitfinanzierung im Bereich Alter befreit, hingegen übernimmt er die EL zur IV vollständig und finanziert zukünftig die Fremdplatzierungen. Im Vergleich zu den Rechnungszahlen 2016 führt das im Jahr 2019 für den Kanton voraussichtlich zu Mehrkosten von 60 Mio. CHF, während er im Bereich Alter um 58 Mio. CHF entlastet wird.

Da mittlerweile der Rechnungsabschluss 2017 vorliegt, wurde bei Ecoplan ein ergänzender Kurzbericht (datierend vom 20. April 2018) eingeholt. Dabei galt es vor allem die Frage zu beantworten, ob das bis zum Jahre 2016 geltende Ergebnis, dass die vorgesehene Lösung in etwa zum Fortschreiben der aktuellen Lastenverteilung führt, weiterhin Bestand hat. Für die Prognosen bezüglich der Jahre 2018 bis 2020 wurde auf den Voranschlag 2018 und die Finanzpläne für die Jahre 2019 und 2020 abgestellt. Dabei zeigt sich zusammenfassend und über alle sozialen Leistungsfelder hinweg folgendes Bild zur Gesamtkostenlast:



Der ergänzende Kurzbericht von Ecoplan zeigt folgende Ergebnisse und Schlussfolgerungen (S. 8):

- Die Einwohnergemeinden werden von der Mitfinanzierung bei der EL IV befreit und die Sozialhilfekosten sinken absolut, da die Fremdplatzierungen, welche teilweise freiwillig und teilweise über die KESB verfügt erfolgen, neu vom Kanton finanziert werden. Im Gegenzug übernehmen die Einwohnergemeinden die Kosten für den Bereich Alter (EL zur AHV und Pflegekostenbeiträge) vollständig.

Im Vergleich zu den Rechnungszahlen 2017 führt das im Jahr 2020 für die Einwohnergemeinden zu Mehrkosten von rund 65 Mio. CHF im Bereich Alter, während sie in den anderen beiden Feldern um rund 58 Mio. CHF entlastet werden.

- Der Kanton wird seinerseits von der Mitfinanzierung im Bereich Alter befreit, hingegen übernimmt er die EL zur IV vollständig und finanziert zukünftig die Fremdplat-

zierungen.

Im Vergleich zu den Rechnungszahlen 2017 führt das im Jahr 2020 für den Kanton zu Mehrkosten von 65 Mio. CHF, während er im Alter um 58 Mio. CHF entlastet wird.

Die Einwohnergemeinden und der Kanton werden durch die Entflechtung in der kurzen Planungsfrist also ungefähr gleich stark belastet. Zu erwähnen ist, dass sich im 2017 eine nicht unerheblich dynamische Kostenentwicklung gezeigt hat. Die Sozialhilfekosten haben 2017 eine deutliche Zunahme widerfahren, diese wurde aber durch die Kostenzunahme in der IPV «kompensiert». Bei der favorisierten Aufteilung hat die Kostendynamik also beide Seiten gleichermaßen getroffen, was auf eine gewisse Nachhaltigkeit der Lösung schliessen lässt. Es sei jedoch noch einmal darauf hingewiesen, dass nicht nur die aktuell fast kostenneutrale Zuteilung der Leistungsfelder den Ausschlag für die Lösung gegeben hat. Vielmehr soll vor allem auch die Chance einer klaren Zuweisung der Verantwortung und Steuerung der Leistungsfelder genutzt werden. Dabei erscheint wichtig, dass die Aufgaben jeweils dorthin zugeteilt werden, wo sie voraussichtlich am besten erledigt werden können. Dies wird mit der vorgeschlagenen Lösung erreicht.

Letztlich ist zu beachten, dass die zukünftige Kompetenz des Kantons, Beratungsangebote für Menschen mit einer Behinderung, die von gesamtkantonalen Bedeutung sind (neu § 141^{ter} SG), zu unterstützen, Mehrkosten zur Folge haben wird. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt kann nicht gesagt werden, wie hoch diese ausfallen, da keine verlässliche Übersicht über die Angebote besteht und auch ungeklärt ist, welche davon überhaupt unterstützt werden sollen. Hinzugezogen werden können allenfalls Erfahrungswerte aus Leistungsfeldern, in denen bereits der Kanton Mittel für Beratungsangebote einsetzt (z.B. Opferhilfe, Elternbildung, Jugendförderung, Koordinationsstelle Alter). Gestützt darauf muss mit Aufwendungen von etwa Fr. 200'000.- pro Jahr gerechnet werden. Eine genaue Bedarfsabklärung und Angebotsplanung wird jedoch erst nach Beschluss der vorliegenden Reform angegangen werden können. Die danach benötigten Mittel sind hernach im Globalbudget soziale Sicherheit abzubilden und damit dem vorgesehenen politischen Prozess zu unterziehen. Damit ist auch die Kostensteuerung in diesem Bereich gewährleistet.

9. Übergangslösung und Vollzugsmassnahmen

Mit Einführung der vorgeschlagenen Aufgabenentflechtung sind trotz der finanziell relativ geringen Auswirkungen organisatorisch und planerisch gewisse Konsequenzen verbunden. Einerseits werden die einzelnen Budgets der Einwohnergemeinden sowie dasjenige des Kantons und dessen Finanzplanung beeinflusst; andererseits sind auf Ebene Kanton eine Administration zu den Kostengutsprachen im Bereich Fremdplatzierung Minderjähriger aufzubauen sowie die nötigen Prozesse mit den Gesuchstellenden zu definieren. Damit ist der Erlass von Verordnungsbestimmungen verbunden. Beides benötigt Zeit. Das vorliegende Geschäft wird voraussichtlich in der zweiten Jahreshälfte 2018 noch beschlossen. Ein in Kraft setzen per 2019 ist jedoch mit Blick auf die nötigen Vollzugsmassnahmen nicht realistisch. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, die gegenwärtige Übergangslösung mit einem EL-Verteilschlüssel von 50:50 für das Jahr 2019 noch beizubehalten und die vorgeschlagene Aufgabenzuteilung ab 2020 in Kraft zu setzen. Damit in das Sozialgesetz keine Übergangsbestimmung aufgenommen werden muss und das Regelwerk nicht mit zusätzlichen Bestimmungen belastet wird, soll der Kantonsrat mit Beschlussesentwurf 1 den Verteilschlüssel für das Übergangsjahr festlegen.

10. Nachhaltigkeitsprüfung

Der Kantonsrat hat mit dem am 3. Dezember 2008 erheblich erklärten Auftrag (A 062/2008) den Regierungsrat beauftragt, Vorlagen an den Kantonsrat auch hinsichtlich ihrer Nachhaltigkeit in

den Bereichen Wirtschaft (ökonomisch), Gesellschaft (sozial) und Umwelt (ökologisch) zu beurteilen. Der Regierungsrat hat mit RRB Nr. 2009/2293 vom 7. Dezember 2009 diesen Auftrag umgesetzt und ein Merkblatt (Nachhaltigkeits-Check) erlassen. Die Nachhaltigkeit ist zu prüfen, wenn das Geschäft erhebliche ökologische oder ökonomische oder soziale Auswirkungen allgemein oder auf einzelne Regionen oder den ganzen Kanton hat oder auf nachfolgende Geschäfte erheblichen Einfluss ausüben könnte.

Ökonomisch betrachtet führt die vorgeschlagene Aufgabenentflechtung zu höherer Verantwortung bezüglich der einzelnen Leistungsfelder und zu einer höheren Transparenz bei den Geldflüssen. Die Motivation zur Kostensteuerung wird dadurch gesteigert, was sich positiv auf die öffentlichen Finanzen auswirkt. Zudem ist davon auszugehen, dass die vorgeschlagene Zuordnung so erfolgt, dass die Aufgaben dort erledigt werden, wo dies am effizientesten erfolgen kann. Damit wird die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung gefördert. Die Vorlage erweist sich damit aus ökonomischer Sicht als nachhaltig.

Sozial betrachtet erweist sich die Vorlage als nachhaltig, weil künftig die fraglichen sozialen Aufgaben von demjenigen Gemeinwesen erledigt werden, das mehr Nähe zum Leistungsfeld aufweist und damit einen guten Überblick über Instrumente, Probleme und erzielte Wirkungen hat. Diese Zuordnung fördert, dass die fraglichen sozialen Leistungsfelder so geführt werden, dass die gesetzten sozialen Ziele erfüllt werden. Damit erweist sich die Vorlage auch aus sozialer Sicht als nachhaltig.

Ökologisch hat die Vorlage keine Auswirkungen.

11. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

§ 25 Abs. 2 Buchstabe c

Hier wird bei den Aufgaben des Kantons neu die Zuständigkeit für die Ergänzungsleistungen zur Invalidenversicherung zugeordnet. Die Bestimmung zur Verbundaufgabe im Bereich EL wird ersetzt.

§ 26 Abs. 1 Buchstabe h und i

Die Liste bei den Aufgaben in der Kompetenz der Einwohnergemeinden wird erweitert. Unter Buchstabe i wird die neu zugeteilte Aufgabe EL zur AHV hinzugefügt. Die Änderung in Buchstabe h ist redaktioneller Natur (Strichpunkt am Schluss der Aufzählung).

§ 54 Abs. 1

Die Formulierung «unter Vorbehalt von Absatz 3» wird gestrichen, weil Absatz 3 die Ergänzungsleistungen zu AHV und IV als Verbundaufgabe definiert. Dies ist künftig nicht mehr der Fall.

§ 54 Abs. 3 und 4

Absatz 3 definiert die EL als Verbundaufgabe und regelt, wie die Kosten aufzuteilen sind. Diese Regelung ist zukünftig nicht mehr nötig und daher aufzuheben. Abs. 4 regelt die Pflicht des Regierungsrates, die Auswirkungen des EL-Verteilschlüssels regelmässig zu überprüfen und allfällige Anpassungen bei erheblichen Veränderungen zu beantragen. Auch diese Regelung wird obsolet und ist aufzuheben.

§ 85

Der Ausgleichskasse sind die Kosten, die ihr durch übertragene Aufgaben entstehen, zu vergüten. Die Aufteilung richtet sich gemäss dieser Bestimmung nach dem aktuellen EL-Verteilschlüssel. Künftig soll der Kanton die Kosten für den Vollzug der EL zur IV vergüten und die Einwohnergemeinden diejenigen für den Vollzug der EL zur AHV. Die Bestimmung wird in diesem Sinne angepasst.

§ 110^{bis} Abs. 1 (neu)

In diesem neuen Artikel wird die neue Aufgabe des Kantons festgehalten, Kindern, die vorübergehend oder dauerhaft nicht bei ihren Eltern leben können, subsidiär zu Eigenleistung, Versicherungsleistungen und Zuwendungen Dritter durch Betreuungszulagen zu sichern. Absatz 1 lehnt sich in der Formulierung an die Bestimmung zum Leistungsfeld Behinderung an.

§ 110^{bis} Abs. 2 (neu)

Absatz 2 der neuen Bestimmung regelt, dass ein Aufenthalt in einem ausserkantonalen Heim oder in einer ausserkantonalen Pflegefamilie nur dann finanziert wird, wenn innerkantonale geeignete Plätze zur Verfügung stehen. Damit wird eine Priorisierung der eigenen Strukturen, die im Vergleich mit ausserkantonalen Strukturen oft billiger sind, gesetzlich verankert. Die Regelung verunmöglicht jedoch nicht, dass für jedes Kind das geeignete Angebot gesucht und zugänglich gemacht werden kann.

§ 110^{bis} Abs. 3 (neu)

Unter Absatz 3 wird definiert, was unter den Kosten für einen Heimaufenthalt zu verstehen ist. Es sind dies die Auslagen für die Hotellerie (einschliesslich der Unterkunft, der Verpflegung, der Investitionskostenpauschale und der Ausbildungspauschale) und die Kosten für die Betreuung ohne Schule und Ausbildung. Letztere werden anderweitig finanziert.

§ 110^{bis} Abs. 4 (neu)

Nicht unter die Kosten für den Aufenthalt in einem Heim oder in einer Pflegefamilie fallen Auslagen für die persönliche Ausstattung eines Kindes, für den Kontakt zu den Eltern und für individuelle Freizeitbeschäftigungen. Diese Auslagen sind, soweit nicht durch die Eltern gedeckt, weiterhin durch die kommunale Sozialhilfe zu übernehmen. Diese Ausnahme ist unter Absatz 4 explizit verdeutlicht.

§ 110^{bis} Abs. 5 (neu)

Unter Absatz 5 wird die Rechtsnatur der Betreuungszulagen definiert. Diese gelten als kantonal getragene Sozialhilfeleistungen, die nicht unter den kommunalen Lastenausgleich fallen. Mit dieser Definition ist sichergestellt, dass die Kosten für eine Fremdplatzierung eines Kindes Sozialhilfekosten sind und damit auch dieselben Rechtswirkungen bzw. Verpflichtungen gelten, wie beim Bezug kommunaler Sozialhilfeleistungen. Werden Betreuungspauschalen ausgerichtet, gelten damit auch die Regelungen zur Verwandtenunterstützung und zur Rückzahlbarkeit.

§ 110^{bis} Abs. 6 (neu)

Hier wird bestimmt, dass die Zulagen immer direkt an die Heime oder Pflegefamilien ausgerichtet werden oder an Behörden, die einen Aufenthalt bevorschusst haben. Damit wird die richtige Verwendung der Mittel sichergestellt. Zudem ist in Absatz 6 geregelt, dass an Pflegefamilien ohne entsprechende Bewilligung keine Zulagen ausgerichtet werden. Damit werden Mittel nur

Institutionen oder Familien ausgerichtet, die für ihre Angebote über die nötigen Bewilligungen verfügen.

§ 110^{bis} Abs. 7 (neu)

Unter diesem Absatz ist die Kompetenz des Regierungsrats abgebildet, zu bestimmen, wo die Kostengutsprache gesuche einzureichen sind und wer den Vollzug leistet. Weiter wird dem Regierungsrat die Kompetenz verliehen, die Einzelheiten in der Sozialverordnung zu regeln.

§ 141^{bis} (neu)

Die Übernahme der EL zur IV führt dazu, dass der Kanton integral für das Leistungsfeld Menschen mit einer Behinderung zuständig wird. Damit wird es auch möglich, die Finanzierung von Wohnangeboten zu flexibilisieren und dem Grundsatz ambulant vor stationär nachzuleben bzw. das selbstbestimmte Wohnen der Betroffenen zu fördern. Deshalb soll mit § 141^{bis} eine neue Bestimmung aufgenommen werden. Der darin verwendete Begriff «alternative Wohnformen» ist bewusst weit gefasst. Darunter sollen Angebote subsumiert werden können, die anstelle der heute bekannten und ausfinanzierten institutionellen Wohnformen treten. Damit besteht keine begriffliche Beschränkung und eine Finanzierung von heute noch unbekanntem Modellen bleibt möglich, was der Entwicklung der Angebotslandschaft zuträglich ist. Diese Offenheit bedingt indes, dass die Finanzierung solcher Angebote steuerbar ist und vor allem erreicht werden kann, dass ein Teil des stationären Angebots zugunsten alternativer, kostengünstiger Angebote und damit kostenneutral umgeschichtet werden kann. Aus diesem Grund stellt § 141^{bis} eine Kann-Bestimmung dar und Betreuungszulagen werden nur gewährt, wenn nachgewiesen ist, dass mit diesen ein unmittelbarer Eintritt in ein Wohnheim verhindert oder der Austritt aus einem Wohnheim ermöglicht werden kann. Dieser Vorbehalt soll verhindern, dass Personen mit Behinderungen, die derzeit ohne Begleitung selbstständig Wohnen können, Ansprüche auf die Finanzierung entsprechender Unterstützungen geltend machen. Im Weiteren werden Betreuungszulagen nur für vom Kanton anerkannte Angebote ausgerichtet. Dies bedingt, dass die zuständige Stelle (aktuell das Amt für soziale Sicherheit) eine alternative Wohnform gestützt auf die §§ 21 und 22 SG geprüft, im Einzelfall zugelassen und damit verbunden auch eine Taxe festgelegt hat. Damit wird verhindert, dass qualitativ schlechte, unwirtschaftliche Modelle oder ein Überangebot entstehen bzw. mit staatlichen Mitteln unterstützt werden.

§ 141^{ter} (neu)

Vonseiten verschiedener Trägerschaften wurde wiederholt begehrt, dass für gesamtkantonale Angebote zu Gunsten von Menschen mit Behinderungen Leistungsvereinbarungen mit dem Kanton möglich sein sollen bzw. der Kanton aus eigenen Mitteln bestimmte Angebote unterstützen kann. Nach Übernahme der Gesamtverantwortung für den Bereich Menschen mit Behinderungen soll dies künftig möglich sein. So soll der Kanton Beratungsangebote von gesamtkantonaler Bedeutung gemäss dem neuen Artikel § 141^{bis} Abs. 1 mit Projektbeiträgen, Subventionen oder durch das Bereitstellen von Raum und Infrastruktur unterstützen können.

§ 151 Abs. 1

Die bereits bestehende Regelung wird hier dahingehend präzisiert, dass gewisse Massnahmen im Bereich Kindes- und Erwachsenenschutz sowie solche für verhaltensauffällige Menschen ohne IV-Anspruch Sozialhilfeleistungen darstellen, unabhängig davon, ob sie vom Kanton oder von den Einwohnergemeinden finanziert werden. Damit ist definiert, welche Rechtsnatur die gewährten Leistungen haben. Spezifische Bestimmungen zum Sozialhilferecht und damit solche zur Kooperation oder zur Rückerstattung bleiben so anwendbar.

§ 154 Abs. 2

Eltern haben im Prinzip die Kosten von Kinderschutzmassnahmen zu tragen; sie gehören zur Unterhaltspflicht. Trägt der Staat diese Kosten, können die Eltern im Rahmen ihrer Unterhaltspflicht zu Beitragsleistungen verpflichtet werden. Unter dem noch bestehenden Regime entscheidet die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, ob die Eltern herangezogen werden. Ist dies der Fall, einigt sie sich mit den Eltern einvernehmlich oder strebt zivilprozessuale Schritte an. Neu soll sich diejenige Behörde, die dereinst die Beiträge an die Heim- oder Familienpflege gewährt, um das Einbringen der Elternbeiträge kümmern. Die Bestimmung ist entsprechend anzupassen.

§ 172

Diese Bestimmung regelt, wie der EL-Verteilschlüssel festgelegt wird. Da es keinen solchen Verteilschlüssel mehr geben soll, ist die Bestimmung vollumfänglich aufzuheben.

§ 179

Diese Übergangsbestimmung kann aufgehoben werden, weil die Pflegefinanzierung integral den Gemeinden zugeteilt wird.

12. Rechtliches

Die Zuständigkeit des Kantonsrates zur Änderung des Sozialgesetzes ergibt sich aus Art. 71 Abs. 1 KV (Verfassung des Kantons Solothurn vom 08. Juni 1986, BGS 111.1)

Beschliesst der Kantonsrat die Gesetzesänderungen mit weniger als zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder, unterliegt sie dem obligatorischen Referendum (Art. 35 Abs. 1 Bst. d KV), andernfalls dem fakultativen Referendum (Art. 36 Abs. 1 Bst. b KV).

Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen stehen im Einklang mit dem übergeordneten Recht.

13. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und den Beschlussesentwürfen 1 und 2 zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Roland Heim
Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

14. Beschlussesentwurf 1**Festlegung des Verteilschlüssels für die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV und die Pflegekostenbeiträge für das Jahr 2019**

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf die §§ 54 Abs. 4 und 179 Sozialgesetz¹⁾, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom (RRB Nr.), beschliesst:

Die Pflegekostenbeiträge an die stationäre Pflege und die Beiträge an die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, abzüglich der Bundesbeiträge und einschliesslich der Verwaltungskosten, werden vom Kanton und der Gesamtheit der Einwohnergemeinden im Jahr 2019 je zur Hälfte getragen.

Im Namen des Kantonsrates

Präsident

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt dem fakultativen Referendum.

Verteiler KRB

Departement des Innern
Amt für soziale Sicherheit (2)
Einwohnergemeinden
Amt für Finanzen (2)
Kantonale Finanzkontrolle
Staatskanzlei (Eng, Rol)
Amtsblatt (Referendum)
Parlamentsdienste
GS, BGS

¹⁾ BGS 831.1.