

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

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 28. Mai 2019, RRB Nr. 2019/845

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.....	6
5. Zwischenentscheid	8
6. Aufhebung des EL-Verteilschlüssels und Zuweisung der Aufgaben	8
6.1 Keine Weiterführung des EL-Verteilschlüssels.....	8
6.2 Zuweisung der Aufgaben	9
6.3 Steuerung der Fremdplatzierung von Minderjährigen	9
6.4 Flexibilisierung des Angebotes für Menschen mit Behinderungen	10
6.5 Gesamtrechnung zur Lastenverteilung	11
7. Vernehmlassungsverfahren	11
7.1 Ergebnisse	11
7.2 Grundsatzentscheid zum weiteren Vorgehen.....	11
7.2.1 Klarheit und gute Grundlagen für eine weitere Entflechtung	11
7.2.2 Einfluss der demographischen Entwicklung kurz- und mittelfristig gering	12
7.3 Anpassungen der Vorlage aufgrund des Vernehmlassungsergebnisses	12
8. Verhältnis zur Planung	13
9. Auswirkungen.....	13
9.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen	13
10. Übergangslösung und Vollzugsmassnahmen.....	15
11. Nachhaltigkeitsprüfung.....	15
12. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage.....	16
13. Rechtliches	20
14. Antrag.....	20
15. Beschlussesentwurf 1	21

Beilagen

Beschlussesentwurf 2/ Synopse

Kurzfassung

Gemäss § 54 Abs. 3 des Sozialgesetzes vom 31. Januar 2007 (SG; BGS 831.1) 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 mit vergleichbaren Zielen 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).

Mit der vorliegenden Gesetzesänderung 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 dieser Entflechtung und Kompetenzverteilung liegen in einer klaren und vollständigen Zuteilung der Verantwortlichkeiten und einer zentralisierten Finanzierung der Platzierungen Minderjähriger. Letztere 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 Ergänzungsleistungen zur IV und AHV. Diese steht einer Entflechtung aber nicht entgegen, weil allfällige Korrekturen über den Finanzausgleich möglich sind.

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 Fachstelle im Bereich Fremdplatzierung Minderjähriger einzurichten sowie die nötigen Prozesse mit den Gesuchstellenden zu definieren. Damit ist der Erlass von Verordnungsbestimmungen 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 Frau Präsidentin
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 (SG; BGS 831.1) 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 die Kostenentwicklung in der Sozialhilfe beeinflussten. So erschien es nötig, für die Gesetzgebungsarbeiten 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 soll nun eine definitive Lösung hinsichtlich Aufgabenentflechtung und Kostenverteilung eingeführt werden.

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.

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 (RRB Nr. 2013/162) hat der Regierungsrat die Arbeitsgruppe „Vollzug Sozialgesetz – Entwicklung der Sozialkosten“ eingesetzt und dabei eine paritätische Aufteilung der Vertretungen vonseiten 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).

Die Firma 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 paritätische Arbeitsgruppe bestehend aus Vertretungen vonseiten VSEG und Kanton eingesetzt.

4. Empfehlung der Arbeitsgruppe

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 erörtert, inwieweit die Kosten der Verwaltung der jeweiligen Leistungsfelder ebenfalls in die Berechnung aufgenommen werden sollten. Vonseiten VSEG wurde dies explizit gewünscht. 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.

Im Bericht sind zudem drei in der Arbeitsgruppe entwickelte Varianten zur Erledigung der gesetzlichen und parlamentarischen Pendenzen im Umgang mit dem EL-Verteilschlüssel bzw. mit der Aufgabenentflechtung dargestellt. Die Arbeitsgruppe hat eine dieser Varianten priorisiert. Im Rahmen der vorgängig geführten Diskussionen dazu zeichnete sich ab, dass eine vollständige Entflechtung der Aufgaben und deren Finanzierung erwünscht ist. Die Aufteilung solle 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 weiter 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 auszuarbeiten, die zu einer vollständigen Aufgabenentflechtung führt. Dabei schlägt sie vor, die Kosten der EL zur AHV und die Pflegekosten den Gemeinden zuzuschlagen, während der Kanton die Kosten für die EL zur IV und die Kosten für die Fremdplatzierungen Minderjähriger übernehmen soll.

Die Vorteile dieser Lösung liegen nach Einschätzung der Arbeitsgruppe in einer klaren und vollständigen Zuteilung der Verantwortlichkeiten. Der Bereich „Alter“ würde 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.

Bei den finanziellen Auswirkungen zeigt der Bericht zu dieser Lösung, dass die Folgen vergleichbar sind, wie wenn die Übergangslösung mit einer hälftigen Aufteilung weitergeführt worden wäre. Es ergäbe sich insgesamt eine höhere prozentuale Belastung des Kantons bzw. die bereits heute vorhandene Mehrbelastung infolge der Übergangslösung würde fortgeführt.

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 empfahl 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.

5. Zwischenentscheid

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

6. Aufhebung des EL-Verteilschlüssels und Zuweisung der Aufgaben

6.1 Keine Weiterführung des EL-Verteilschlüssels

Die Aufhebung 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 entflochten und gegenseitige Subventionen, Transferzahlungen und Verteilschlüssel aufgehoben. Einen weiteren 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 (NFA) erfolgte der letzte grössere Schritt im Prozess der Aufgabenentflechtung. Parallel dazu entstand das Sozialgesetz, wobei die 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 neu geregelt 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 ihre 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. Die Aufhebung des EL-Verteilschlüssel und damit verbunden eine verbindliche Zuweisung der fraglichen Leistungsfelder entweder an die Einwohnergemeinden oder an den Kanton strebt die vorliegende Vorlage an. Ergänzend dazu soll durch einen Abtausch von Leistungsfeldern eine für alle Seiten tragbare Kostenverteilung im Bereich der sozialen Sicherheit erreicht werden.

6.2 Zuweisung der Aufgaben

Neu soll die EL zur AHV sowie die Pflegefinanzierung vollumfänglich den Gemeinden und die EL zur IV sowie das Leistungsfeld Platzierung von Minderjährigen dem Kanton zugeschlagen werden.

Gemäss den heute verfügbaren Kostenprognosen würde dies hinsichtlich der Verteilung der Kostenlast in etwa zu einem betragsmässigen Fortschreiben der heutigen Situation führen (siehe dazu im Detail Ziffer 9). 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 aber auch die Verantwortlichkeiten gestärkt werden, damit die Steuerungsmöglichkeiten genutzt werden. Ausgleichsmechanismen sind zudem 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.

6.3 Steuerung der Fremdplatzierung von Minderjährigen

Neben der Aufgabenentflechtung bietet sich mit Umsetzung der vorgeschlagenen Aufteilung eine zusätzliche Chance. Bei einer Übernahme der Finanzierung der Fremdplatzierungen Minderjähriger durch den Kanton 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 ausser-

kantonalen Institutionen. Es bietet sich eine Gelegenheit, Angebotsnutzung und Kosten durch zentrale Bewirtschaftung positiv zu beeinflussen. 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 Kostenübernahmegesuche im Rahmen der interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE). Die Übernahme der Kosten für Fremdplatzierungen ermöglicht also ein Zusammenführen von Entscheid- und Finanzierungskompetenz.

Diese Kompetenzordnung setzt aber voraus, dass die Verwaltung des Leistungsfeldes so organisiert wird, dass eine wirksame Steuerung 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 Angebots- und Ausgabensteuerung. Vielmehr sollen die KESB und Beistandspersonen in Fällen, die eine Platzierung nötig machen, bei der Suche nach einem geeigneten Angebot entlastet werden. Gleiches gälte für Eltern oder andere Behörden (bspw. Sozialdienste), wenn eine freiwillige Platzierung zur Diskussion steht. Dies gelingt, wenn eine Fachstelle zuständig für die Angebote in der Familien- und Heimpflege ist, die Finanzierung regelt, über Platzierungsmöglichkeiten informiert und berät, das Angebot koordiniert und gemäss Planung entwickelt. So wird einerseits gewährleistet, dass Platzierungen bedarfsgerecht, individuell zugeschnitten, wirtschaftlich sowie rasch erfolgen können und andererseits erkannt wird, wenn das innerkantonale Angebot zu ergänzen ist. Die Trennung von Platzierungsentscheid und Finanzierungsentscheid gewährleistet zudem ein Vier-Augen-Prinzip.

Es wird allerdings noch eingehend zu klären sein, bei welcher Amtsstelle die Fachstelle aufgebaut wird. 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.

6.4 Flexibilisierung des Angebotes für Menschen mit Behinderungen

Im Rahmen der Planung des Angebotes für Menschen mit Behinderungen wurde von verschiedenen Seiten wiederholt vorgebracht, 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 hat 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 gleichzei-

tig 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.

6.5 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.

7. Vernehmlassungsverfahren

7.1 Ergebnisse

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 Lösung gegeben hat, wurde eine Vernehmlassung mit einer auf zwei Monate verkürzten Frist durchgeführt. Dieses dauerte von Ende August bis Ende Oktober 2018; die Vernehmlassungsfrist endete am 31. Oktober 2018. 19 Vernehmlassungsteilnehmende haben sich zur Vorlage geäußert.

Begrüßt wurde allseits, dass mit der Vorlage die Entflechtung von Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden weiterverfolgt wird. Die nun vorgeschlagene Lösung zur Aufgabenentflechtung wurde wiederholt positiv beurteilt. Allerdings wurde teilweise die Befürchtung geäußert, dass die Kostendynamik nach der Aufteilung der Leistungsfelder EL zur IV und EL zur AHV wegen der demographischen Entwicklung vor allem die Gemeinden treffen könnten. Einzelne Vernehmlassungsteilnehmende, einschliesslich des VSEG, haben kritisiert, dass die vorgeschlagene Lösung im Wesentlichen nur zu einer Entflechtung der Finanzverantwortung führe, aber nicht zu einer konsequenten Entflechtung der Aufgaben und Kompetenzen. Namentlich die Gemeinden würden nicht die nötigen Handlungs- bzw. Steuerungsmöglichkeiten erhalten. Teilweise wurde die neue Regelung zur Steuerung der Kosten bei den Fremdplatzierungen kritisiert, weil diese die Kompetenzen der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde beschneiden soll oder unklar erscheinen lasse, die Kosten mehr als das Kindeswohl gewichten würde oder interkantonale Vereinbarungen infrage stelle.

7.2 Grundsatzentscheid zum weiteren Vorgehen

Der Regierungsrat hält an der vorgeschlagenen Lösung zur Aufgabenentflechtung und Aufhebung des Verteilschlüssels im Bereich EL und Pflegekosten gestützt auf die Vernehmlassungsergebnisse fest. Dies aus nachfolgenden Überlegungen:

7.2.1 Klarheit und gute Grundlagen für eine weitere Entflechtung

Die Forderung der Gemeinden nach einer weitergehenden Aufgabenentflechtung wird grundsätzlich positiv beurteilt. Dass sie bei der Steuerung, Aufsicht und Bewilligung von Angeboten im Bereich Alter mehr Verantwortung übernehmen und die nötige Planung selbst gestalten wollen, ist im Sinne der bereits geltenden Zuweisung sozialer Leistungsfelder. Entsprechend sollen eine weitergehende Aufgabenentflechtung diskutiert bzw. die Vor- und Nachteile sorgfältig erwogen werden.

Dieses Vorhaben steht nicht in einem Widerspruch zur aktuellen Vorlage. Vielmehr erscheint die Aufnahme eines solchen Projektes als ein nächster sinnvoller Schritt. Die Umsetzung der vorgeschlagenen Lösung würde dafür einen guten Boden bereiten und Klarheit in einer langwierigen Diskussion schaffen, zu der mehrere überwiesene, parlamentarische Aufträge sowie eine gesetzliche Regelungspflicht bestehen. Eine weitere Verzögerung bringt keinen Vorteil und würde zudem bedeuten, dass mit der Abrechnung 2019 der im Sozialgesetz abgebildete und für die Gemeinden wesentlich nachteiligere Verteilschlüssel beim Tragen der EL-Kosten wieder zur Anwendung gelangt.

7.2.2 Einfluss der demographischen Entwicklung kurz- und mittelfristig gering

Die demografische Entwicklung stellt zwar eine Herausforderung dar; vorliegend ist sie aber kein gewichtiges Problem. Das deswegen befürchtete Ungleichgewicht würde sich – wenn überhaupt – nur langsam bzw. über viele Jahre hinweg entwickeln. Denn die geburtenstarken Jahrgänge kommen erst jetzt ins Pensionsalter und der Höhepunkt des Babybooms war erst 1964 erreicht. Dazu kommt, dass heute nicht abschliessend beurteilt werden kann, welche Auswirkungen die Überalterung der Gesellschaft tatsächlich haben und welche Antworten die Gesellschaft auf diese in den kommenden 20 Jahren noch finden wird. Damit wird sich kurz- und mittelfristig nach Umsetzung der vorgeschlagenen Entflechtung kaum ein Ungleichgewicht zu Lasten der Gemeinden einstellen. Es bleibt noch genügend Zeit, bei Bedarf taugliche Steuerungsmodelle, die am richtigen Ort angesiedelt sind, zu finden.

Aktuell viel dynamischer zeigt sich demgegenüber die Kostenentwicklung bei der Prämienverbilligung, bei der Übernahme von Verlustscheinen aus ungedeckten Prämien und bei der Sozialhilfe. Diese Leistungsfelder bleiben auch nach der vorliegenden vorgeschlagenen Aufteilung unverändert bzw. sind schon einer Seite zugewiesen. Die EL zur AHV sind demgegenüber moderat und im Rahmen der Erwartungen gewachsen; über die letzten drei Jahre hinweg zeigt sich sogar eine Stabilisierung. Gleiches gilt für die Pflegefinanzierung und die Fremdplatzierungen. Die Entwicklung bei der IPV dürfte zudem allfällige finanzielle Auswirkungen der demographischen Entwicklung noch einige Zeit kompensieren bzw. für einen Ausgleich zwischen Kanton und Gemeinden sorgen, weil viele pflegebedürftige AHV-Beziehende mit dem Erhalt von EL-Leistungen gleichzeitig Anspruch auf Prämienverbilligung begründen. Eine Umsetzung der vorgeschlagenen Lösung hätte in den vergangenen Jahren, einschliesslich 2018, trotz der Dynamiken einen fast kostenneutralen Abtausch ermöglicht (beachte dazu die Ausführungen unter Punkt 8.1).

Aktuell und auch mittelfristig spricht also nichts dagegen, die EL zur AHV sowie die Pflegefinanzierung vollumfänglich den Gemeinden und die EL zur IV sowie das Leistungsfeld Platzierung von Minderjährigen dem Kanton zuzuteilen. Mögliche Dynamiken lassen sich durch Instrumente des Finanzlastenausgleichs abfedern, die relativ rasch einführbar sind.

7.3 Anpassungen der Vorlage aufgrund des Vernehmlassungsergebnisses

Mit RRB Nr. 2019/456 vom 18. März 2019 hat der Regierungsrat Kenntnis vom Vernehmlassungsergebnis genommen. Dabei hat er die nachfolgenden Anpassungen der Vorlage in Auftrag gegeben:

- § 25 und 26: Die künftige Zuständigkeit für die Ergänzungsleistungen für Familien ist präziser zu regeln.

- § 110^{bis} Abs. 2: Im Rahmen der Vernehmlassung hat sich gezeigt, dass die Formulierung in § 110^{bis} Abs. 2 zu eng sein könnte und die Möglichkeit damit geringer erscheint, die positiven Effekte einer zentralen Koordination von Platzierungen Minderjähriger voll auszuschöpfen. Zudem ist noch einmal zu prüfen, welche Strukturen dafür geeignet sind bzw. inwieweit optimale Prozesse erreicht werden können. In diesem Sinne ist die Regelung so zu verändern, dass eine optimale organisatorische Flexibilität sichergestellt ist.

8. Verhältnis zur Planung

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

9. Auswirkungen

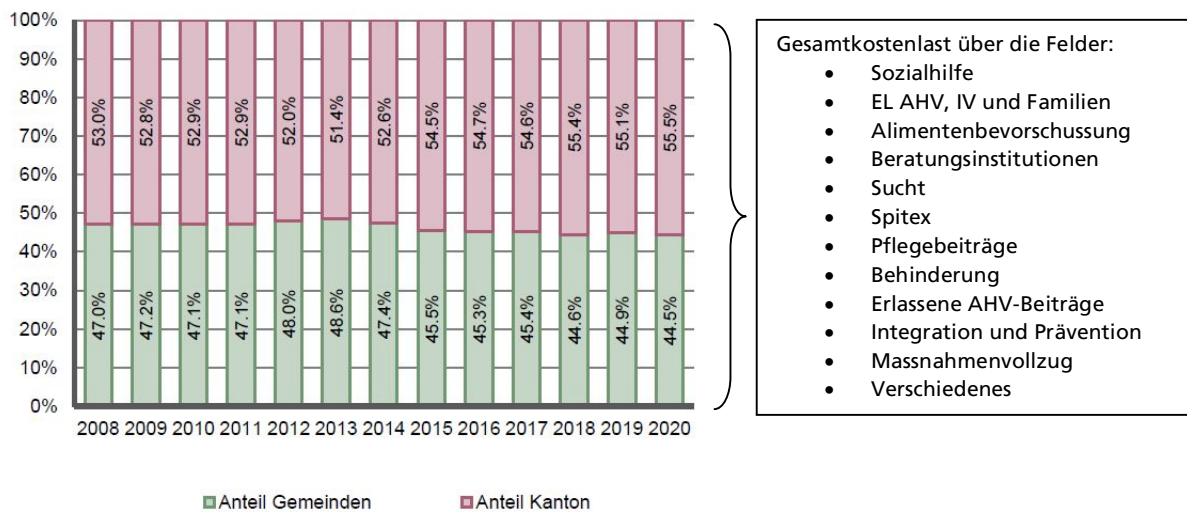
9.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen

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 zur vorgeschlagenen Lösung 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.

Bezugnehmend auf den Rechnungsabschluss 2017 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 Fremdplatzierungen.

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 erfahren, 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.

Mittlerweile liegt auch das Rechnungsergebnis 2018 vor. Die Entwicklung der Gesamtkostenlast zeigt dabei folgende Verteilung: 54.5% zulasten Kanton und 45.5% zulasten der Gemeinden.

Mit Blick auf die vorangehende Graphik zeigt sich damit eine über mehrere Jahre hinweg sehr stabile Verteilung. Dies trotz der festgestellten Dynamiken in einzelnen Leistungsfeldern (IPV und Sozialhilfe). Eine Umsetzung der vorgeschlagenen Aufteilung hätte in den vergangenen Jahren also einen fast kostenneutralen Abtausch ermöglicht.

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 in der Grössenordnung von 0,2 Mio. Franken zur Folge haben würde. Eine genaue Bedarfsabklärung und Angebotsplanung wird 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 hat der Kantonsrat bezüglich dieser Ausgaben das letzte Wort; die Kostensteuerung in diesem Bereich ist gewährleistet.

10. 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 im Bereich Fremdplatzierung Minderjähriger aufzubauen sowie die nötigen Prozesse mit den Gestuchstellenden zu definieren. Damit ist der Erlass von Verordnungsbestimmungen verbunden. 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.

11. 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.

12. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

§ 25 Abs. 2 Buchstaben c, g und h

Unter Buchstabe c wird bei den Aufgaben des Kantons neu die Zuständigkeit für die Ergänzungsleistungen zur Invalidenversicherung aufgeführt. Die Bestimmung zur Verbundaufgabe im Bereich EL wird ersetzt. Explizit genannt wird neu auch die Zuständigkeit des Kantons für die Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien. Damit werden mögliche Unklarheiten beseitigt bzw. die heute schon bestehende Ordnung im Gesetz eindeutig abgebildet.

Buchstabe g bleibt inhaltlich unverändert, durch die Erweiterung der Aufzählung wird die Interpunktion angepasst (Strichpunkt am Schluss der Aufzählung).

Unter Buchstabe h wird die künftige Aufgabe des Kantons zur Aufnahme und Unterbringung von Pflegekindern abgebildet.

§ 26 Abs. 1 Buchstabe h und i

Die Liste der 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. Absatz 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 Abs. 1

Die Praxis zeigt, dass Unklarheiten darüber bestehen, ob bei der Familienpflege und damit gegenüber Pflegeeltern ebenso wie bei den Kinderheimen für die Aufnahme von Pflegekindern eine bestimmte, individuelle Taxe angeordnet werden darf, weil hier mit der Verordnung des Bundes über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO; SR 211.222.238) vor allem Bundesrecht zur Anwendung kommt. Mit einer Ergänzung von § 110 Abs. 1 um die Formulierung, dass der Kanton für eine Leistungsvergütung nach den Vorgaben gemäss § 51 ff. des Sozialgesetzes sorgt, wird diese Unsicherheit geklärt bzw. eine eindeutige rechtliche Grundlage geschaffen, damit gegenüber Pflegefamilien mit der Bewilligung zur Aufnahme eines Kindes gleichzeitig gestützt auf eine allgemeingültige Höchstattaxe auch die individuelle Taxe verbindlich festgelegt werden darf.

§ 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 den Aufenthalt in Pflegefamilien oder Heimen durch Betreuungszulagen zu sichern. Absatz 1 lehnt sich in der Formulierung an die Bestimmung zum Leistungsfeld Behinderung an.

§ 110^{bis} Abs. 2 (neu)

Unter Absatz 2 wird definiert, was unter den Kosten für einen Aufenthalt eines Pflegekindes 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. Allerdings zeigen sich in der Praxis vereinzelt Fälle, in denen das Schul- und Ausbildungssetting nicht im Rahmen der regulären Finanzierungssystematik übernommen werden, aber für das Gelingen einer Kindesschutzmassnahme zentral sind. Damit das Einrichten zielführender Rahmenbedingungen im Einzelfall nicht an zu engen gesetzlichen Vorgaben scheitert, wird Buchstabe b ergänzt mit der Formulierung «*in der Regel* ohne Schule und Ausbildung».

§ 110^{bis} Abs. 3 (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 einschliesslich der Fahrten nach Hause oder für individuelle Ferien. Diese Auslagen sind, soweit nicht durch die Eltern gedeckt, weiterhin durch die kommunale Sozialhilfe zu übernehmen. Diese Zuständigkeitsordnung gilt bereits heute im Rahmen der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) und wird beibehalten.

§ 110^{bis} Abs. 4 (neu)

Unter Absatz 4 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 Rückerstattung.

§ 110^{bis} Abs. 5 (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 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. 6 (neu)

Unter diesem Absatz wird auf eine bereits bestehende Bestimmung (§ 46 Abs. 3 SG) verwiesen, die seit Jahren für die Zusammenarbeit mit ausserkantonalen Institutionen gilt und namentlich Regeln enthält, in welchen Situationen der Besuch oder der Aufenthalt in einer Institution ausserhalb des Kantons Solothurn ermöglicht wird. Die Regelung ist konform mit den bestehenden interkantonalen Vereinbarungen.

§ 110^{ter} (neu)

Die Vernehmlassung und die darin geforderten weiteren Abklärungen haben gezeigt, dass eine Bestimmung im Sozialgesetz nötig ist, welche regelt, wie die neue Aufgabe der Aufnahme und Unterbringung von Pflegekindern bzw. die Finanzierung solcher Aufenthalte vom Kanton erfüllt wird. Dies wird in § 110^{ter} abgebildet.

Nach Absatz 1 führt der Kanton eine Fachstelle für Angebote in der Familien- und Heimpflege mit dem Auftrag, die Finanzierung von Platzierungen zu regeln, Kinderschutzbehörden und Beistandspersonen über das inner- und ausserkantonale Angebot zu informieren und zu beraten, das Angebot zu koordinieren, zu evaluieren und gemäss Planung zu entwickeln. Dadurch wird sichergestellt, dass im Einzelfall Platzierungen rasch und ohne Reibungsverluste an geeignetem Orte sowie unter Einhaltung wirtschaftlicher Vorgaben vollzogen werden können. Insbesondere die Aufgabe der Fachstelle, über bestehende Angebote zu informieren und zu beraten gewährleistet, dass für den konkreten Fall die verfügbaren Angebote frühzeitig eruiert sind. Durch Koordination, Planung und Evaluation wird weiter gewährleistet, dass das nötige Grundangebot mit entsprechender Basisqualität besteht und insbesondere Angebote für grössere Bedarfsgruppen innerhalb des Kantons selbst bereitgestellt werden können. Damit ist insgesamt die nötige Steuerung sichergestellt; zudem erfolgt eine Dienstleistung aus einer Hand, wodurch die KESB, die Sozialregionen, Beistandspersonen wesentlich entlastet werden.

Unter Absatz 2 ist die Pflicht für Kinderschutzbehörden, Sozialregionen, Beistandspersonen und weitere berechnigte Personen (bspw. Eltern) abgebildet, Platzierungen, welche durch Betreuungszulagen finanziert werden, in Zusammenarbeit mit der Fachstelle vorzunehmen. Die Norm dient vor allem dem Ziel, Platzierungen in einem geordneten Prozess und mit guter Passung vorzunehmen. Fälle, in denen die Finanzierungsstelle vor vollendete Tatsachen gestellt wird und die Kosten wegen des Überstürzens der Ereignisse überdurchschnittlich hoch ausfallen, sollen vermieden werden.

§ 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 unbekannten 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 gelten 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 können soll. Nach Übernahme der Gesamtverantwortung für den Bereich Menschen mit Behinderungen ist dies künftig möglich. So soll der Kanton Beratungsangebote von gesamtkantonalen 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 Kindesschutzmassnahmen 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. Diese Organisation verbietet im Übrigen nicht, dass die neue Fachstelle auch Interessen oder Ansprüche der Einwohnergemeinden im Zusammenhang mit Unterhaltspflichten und ausgerichteter Sozialhilfe wahrt, sofern die zuständigen Stellen die nötigen Vollmachten ausstellen. 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.

13. Rechtliches

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

14. Antrag

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

Im Namen des Regierungsrates

Roland Fürst
Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

15. **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 28. Mai 2019 (RRB Nr. 2019/845), 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
Verena Meyer-Burkhard
Präsidentin

Dr. Michael Strebel
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, Ro)
Amtsblatt (Referendum)
Parlamentsdienste
GS, BGS

¹⁾ BGS 831.1.