

Regierungsratsbeschluss

vom 5. März 2024

Nr. 2024/352

KR.Nr. A 0233/2023 (DDI)

Auftrag fraktionsübergreifend: Aufhebung der Altersgrenze des jüngsten Kindes bei der Familienergänzungsleistung (FamEL) Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Die Regierung wird beauftragt, das Sozialgesetz so anzupassen, dass bei den Familienergänzungsleistungen die Altersgrenze des jüngsten Kindes von sechs auf zwölf Jahre angehoben wird.

2. Begründung

Die Familienergänzungsleistung (FamEL) ist eine Unterstützung für erwerbstätige Eltern, die seit mindestens zwei Jahren ununterbrochen im Kanton Solothurn wohnen und deren jüngstes Kind unter sechs Jahre alt ist.

Die FamEL hilft dort, wo das Einkommen nicht die Lebenskosten deckt, insbesondere in Working Poor-Haushalten. Mit diesen Leistungen soll die Familienarmut verringert werden, so dass einkommensschwache Familien keine Sozialhilfe beziehen müssen. Sie ist folglich eine ergänzende Leistung zu einem bestehenden Erwerbseinkommen und gilt nicht als Sozialhilfe. Der Anspruch auf FamEL erlischt in dem Monat, in dem das jüngste Kind sechs Jahre alt wird.

Diese Altersgrenze ist zu tief angesetzt. Es ermöglicht den Eltern in vielen Fällen noch nicht, das Arbeitspensum so zu erhöhen, dass das Einkommen die Ausgaben deckt. Es besteht die Gefahr, dass die Familie nach Erlöschen des Anspruchs auf FamEL wieder sozialhilfeabhängig wird und das widerspricht dem Zweck der FamEL. Die Altersgrenze des jüngsten Kindes ist demzufolge auf zwölf Jahre anzuheben. Ab dann ist sichergestellt, dass das Kind nicht mehr auf eine vollumfängliche zeitliche Betreuung angewiesen ist. Die Eltern können ihr Arbeitspensum entsprechend erhöhen und in aller Regel das Einkommen erwirtschaften, welches die Familie zum Leben braucht.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Allgemeines zur Familienergänzungsleistung (FamEL) im Kanton Solothurn

Bis heute haben vier Schweizer Kantone eine Ergänzungsleistung für einkommensschwache Familien eingeführt. Der Kanton Solothurn ist seit dem 1. Januar 2010 neben den Kantonen Tessin, Waadt und Genf einer davon. Die politischen Ziele der Familienergänzungsleistung (FamEL) sind die Verringerung der Familienarmut sowie die Entlastung der Sozialhilfe. 2018 wurde der Vollzug der FamEL von der Ausgleichskasse des Kantons Solothurn (AKSO) an das heutige Amt für Gesellschaft und Soziales (AGS; damals Amt für soziale Sicherheit [ASO]) übertragen.

Die FamEL ist eine Bedarfsleistung, die beantragt werden muss. Der Anspruch wird für jede Familie, die das Anmeldeformular und alle geforderten Unterlagen beim AGS einreicht, individuell geprüft. Die Berechnung, ob ein Leistungsanspruch besteht, richtet sich nach dem Sozialgesetz des Kantons Solothurn (SG; BGS 831.1) und orientiert sich an den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV-Rente. Dabei werden abschliessend definierte Ausgaben den effektiv vorhandenen Einnahmen gegenübergestellt. Wird eine Bedarfslücke festgestellt, werden zunächst die effektiven Prämien der obligatorischen Grundversicherung (KVG) für alle Familienmitglieder bis zur kantonalen Durchschnittsprämie übernommen. Diese Leistung erfolgt direkt an den Krankenversicherer. Decken die Einnahmen die übrigen Ausgaben (ohne KVG) weiterhin nicht, wird ergänzend eine monatliche Geldleistung ausgerichtet. Die jährlichen FamEL entsprechen folglich dem Betrag, um den die anerkannten Ausgaben die anrechenbaren Einnahmen übersteigen. Sie sind durch eine gesetzlich festgelegte Maximalleistung begrenzt.

Per 1. Januar 2024 traten die Änderungen des Sozialgesetzes betreffend Umsetzung der EL-Reform in der FamEL und Bereinigungen/Optimierungen in Kraft. Die Anpassungen waren notwendig, weil die Bestimmungen im kantonalen Sozialgesetz nicht mehr mit den neuen Regeln der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV-Rente übereinstimmten. Die wichtigste Neuerung ist, dass die Kinderbetreuungskosten nicht mehr lediglich für Kinder bis sechs Jahre und maximal bis monatlich Fr. 500.00, sondern für Kinder bis elf Jahre und unbeschränkt als Ausgaben anerkannt werden können. Im Gegenzug wurden aber die Lebensbedarfspauschalen für Kinder unter elf Jahren gesenkt.

Im Herbst 2023 führte das AGS eine interne statistische Auswertung zum Bezug von FamEL durch. Sie zeigt, dass im Kanton Solothurn im Jahr 2023 gesamthaft 1'649 Familien bzw. 6'887 Personen mit FamEL unterstützt wurden. Die Anzahl der Familien und ihrer Familienmitglieder, die FamEL beziehen, nimmt zwar jährlich zu, die Steigerung steht aber im Verhältnis zum regulären Bevölkerungswachstum im Kanton Solothurn. Weiter untersuchte das AGS die Ablösungsgründe aller Fälle, welche von 2018 bis September 2023 durch die FamEL von der Sozialhilfe abgelöst werden konnten. Dabei zeigte sich, dass die allermeisten aufgrund der Erwirtschaftung von genügend Einkommen von der Sozialhilfe abgemeldet werden konnten. Ist Erwerbseinkommen vorhanden, scheint die FamEL für Familien folglich eine wirksame Alternative zum Sozialhilfebezug zu sein. Es konnte auch belegt werden, dass es kaum Doppelbezüge von FamEL und Sozialhilfe gibt. Wenn ein langfristiger Doppelbezug stattfand, lag das in der Regel an den hohen Kinderbetreuungskosten, welche nun aber seit anfangs Jahr ebenfalls bei der FamEL vollumfänglich berücksichtigt werden. Die interne Erhebung beinhaltet rein statistische Auswertungen, weshalb keine qualitativen Aussagen über die Wirkungszusammenhänge gemacht werden können. Sofern die Wirkung der FamEL untersucht werden soll, ist eine externe Evaluation nötig.

3.2 Altersgrenze des jüngsten Kindes

Bei der definitiven Einführung der FamEL per 2018 legte der Regierungsdem Kantonsrat drei Modelle vor, darunter die seit 2010 bestehende Lösung mit der Altersgrenze des jüngsten Kindes von sechs Jahren sowie ein Modell mit einer Altersgrenze von acht Jahren. Der Kantonsrat bekannte sich damals zur bestehenden Lösung und damit erneut zu einer Grenze von sechs Jahren. Dies einerseits, weil die Kinder mit diesem Alter schulpflichtig werden, und andererseits wegen der Kostenfolge (vgl. Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 26. April 2016, RRB Nr. 2016/744).

Eine Erhöhung der Altersgrenze des jüngsten Kindes hätte auf den Bezug von FamEL eine bedeutende Auswirkung. Es würde sich nicht nur die Anzahl der anspruchsberechtigten Familien verändern, sondern auch die Bezugsdauer. Dies würde sich entsprechend auf die Kosten der FamEL auswirken. Die interne Auswertung zeigte, dass der grösste Teil der Einstellungen der FamEL aufgrund des Erreichens der Altersgrenze des jüngsten Kindes erfolgt. In den Jahren 2018 bis 2022 wurden 35% der Fälle aus diesem Grund eingestellt, gefolgt von zu wenig Erwerb

(28%) oder zu viel Erwerb (24%). Ob oder wieviel der abgelösten Familien nach dem Bezug von FamEL auf Sozialhilfe angewiesen waren, konnte mittels interner Auswertung nicht eruiert werden. Dazu müssten die Bezugsgründe der Sozialhilfe einzeln ausgewertet und beurteilt werden, was die einsetzbaren personellen Ressourcen des AGS übersteigt.

Die Kostenfolge einer Erhöhung der Altersgrenze ist mit den vorhandenen Daten kaum zu prognostizieren. Dafür benötigt es eine aufwendige und vertiefte Analyse der bezugsberechtigten Familien bzw. der Familien- und Einkommensstrukturen im Kanton Solothurn.

3.3 Massnahmen und Wirkungen

Im Auftrag wird davon ausgegangen, dass die Anpassung der Altersgrenze für den Bezug von FamEL von sechs auf zwölf Jahre das Risiko vermindert, nach der FamEL sozialhilfeabhängig zu werden. Dies begründe sich damit, dass die Eltern von Sechsjährigen das Arbeitspensum häufig noch nicht genügend erhöhen können. Zwölfjährige hingegen seien nicht mehr auf eine vollumfängliche zeitliche Betreuung angewiesen, weshalb ab diesem Zeitpunkt die Möglichkeit bestehe, das Arbeitspensum entsprechend zu erhöhen und somit der Leistungsbezug nicht mehr notwendig ist.

Unbestritten würden mit der Anhebung der Altersgrenze mehr Familien erreicht. Mit der Gesetzesrevision Anfang 2023 wurde aber die Anrechenbarkeit der externen Kinderbetreuung bereits verbessert. Es kann ausserdem nicht ausgeschlossen werden, dass andere Berechnungs-Parameter der FamEL (z.B. Einkommen, anrechenbare Einnahmen, anerkannte Ausgaben) eine grössere Wirkung entfalten würden. Damit die vorgeschlagene Massnahme objektiv beurteilt werden kann, braucht es folglich mehr Daten und eine ganzheitlichere Betrachtungsweise über die Familiensituationen im Kanton Solothurn. Mit der Erheblicherklärung des Auftrags Luzia Stocker (SP, Olten): Erarbeitung eines kantonalen Armutsmonitorings vom 17. November 2021 (A 2021/033) mit geänderter Wortlaut beauftragte der Kantonsrat den Regierungsrat, mittels Vorprojekt die Einführung eines kantonalen Armutsmonitorings zu prüfen und das weitere Vorgehen zu definieren. Das Vorprojekt ist mittlerweile abgeschlossen und die Durchführung und Ausgestaltung eines Armutsmonitorings wird nun vertiefter geprüft. Es könnte allenfalls ein Modul Familienarmut enthalten, das untersucht, bei welchen Familien das Armutsrisiko besonders hoch ist und welche Massnahmen welche Wirkungen entfalten.

Der Regierungsrat erachtet es daher nicht als zielführend, ohne vorhergehende zusätzliche Abklärungen die Altersgrenze für den Bezug von FamEL anzuheben. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass andere Massnahmen wirkungsvoller oder geeigneter sind, um die Familienarmut zu bekämpfen. Bevor eine Voraussetzung der FamEL verändert wird, soll daher eine grundsätzliche Überprüfung der FamEL-Parameter erfolgen, was Teil des Armutsmonitorings sein kann.

3.4 Fazit

Der Regierungsrat begrüsst die Stossrichtung des Auftrags, wonach die Familienarmut im Kanton Solothurn weiter verringert und armutsbetroffene Kinder- und Familien unterstützt werden sollen. Um geeignete, nachhaltige und wirkungsvolle Massnahmen zur Bekämpfung der Familienarmut zu definieren, sind die FamEL-Parameter jedoch z.B. im Rahmen eines Armutsmonitorings ganzheitlich zu überprüfen.

4

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission

Verteiler

Departement des Innern
Amt für Gesellschaft und Soziales (3); BIR, ALB, Admin (2024-018)
Aktuariat SOGEKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat