

# ***Ergänzungsleistungen für Familien; Änderung des Sozialgesetzes***

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates  
an den Kantonsrat von Solothurn  
vom 1. Dezember 2008, RRB Nr. 2008/2127

## **Zuständiges Departement**

Departement des Innern

## **Vorberatende Kommission(en)**

Sozial- und Gesundheitskommission  
Finanzkommission

## Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung.....	5
1. Ausgangslage .....	7
2. Vernehmlassungsverfahren .....	7
3. Vorgeschichte – Modelle .....	8
4. Familienpolitik – Begriffe .....	9
4.1 Was ist eine Familie?.....	9
4.2 Familie als private Aufgabe - Eigenverantwortung.....	9
4.3 Familienpolitik als Aufgabe der Sozialpartnerschaft - Gleichstellung .....	9
4.4 Familienpolitik als öffentliche Aufgabe .....	10
4.5 Umfang staatlicher Familienpolitik.....	10
4.5.1 Querschnittaufgabe – Familienverträglichkeit, Sozialverträglichkeit .....	10
4.5.2 Verhinderung und Verminderung von Familienarmut .....	10
4.6 Zwei-Säulenmodell für die Familienpolitik .....	10
4.6.1 Flankierende Massnahmen .....	11
4.6.2 Schwangerschaftsberatung .....	11
4.6.2.1 Mutterschaftsschutz.....	11
4.6.2.2 Mütter- und Väterberatung - Säuglingspflege.....	11
4.6.2.3 Familien- und schulergänzende Betreuungsmassnahmen.....	11
4.6.2.4 Weitere Dienste für die Familien .....	12
4.6.2.5 Kinderrechte und Kinderschutz .....	12
4.6.2.6 Telefonhilfe .....	12
4.6.2.7 Jugendpolitik.....	12
4.6.3 Wirtschaftliche Leistungen .....	12
4.6.3.1 Mutterschaftsentschädigung.....	12
4.6.3.2 Familien- oder Kinderzulagen.....	13
4.6.3.3 Familienbesteuerung .....	13
4.6.3.4 Prämienverbilligung.....	14
4.6.3.5 Alimentenbevorschussung und Inkassohilfe .....	15
4.6.3.6 Sozialhilfe .....	15
4.6.3.7 Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Eltern.....	15
5. Das Tessiner Modell .....	17
5.1 Die Funktionsweise des Modells .....	17
5.2 Kosten .....	17
5.3 Schlussfolgerungen, Eingrenzung für den Kanton Solothurn .....	18
6. Einsetzung einer Arbeitsgruppe .....	18
7. Grundlage: Modell einer Ergänzungszulage nach Massgabe des Bundes.....	18
8. Das EL-Modell – Leitlinien der Vorlage .....	19
8.1 Allgemeines .....	19
8.2 Ziele.....	19
8.3 Rahmenbedingungen .....	20
8.3.1 Effizienter Einsatz der Mittel .....	20
8.3.2 Keine Exportierbarkeit der Leistungen.....	20
8.3.3 Aufrechterhaltung des Erwerbsanreizes .....	20
8.3.4 Gleichbehandlung unterschiedlicher Familienformen und Lebensgestaltungen .....	20
8.3.5 Berücksichtigung phasenspezifischer Bedürfnisse .....	20
9. Berechnung der EL für Familien.....	21
9.1 Allgemeines .....	21
9.2 Anerkannte Ausgaben .....	21
9.2.1 Krankenkassenprämien .....	21
9.2.2 Steuern .....	21
9.2.3 Pauschalen für die Deckung des allgemeinen Lebensbedarfs .....	21

9.2.4	Mietkosten.....	22
9.2.5	Externe Kinderbetreuungskosten .....	22
9.3	Anerkannte Einnahmen .....	22
9.3.1	Mindesteinkommen .....	22
9.3.2	Hypothetisches Einkommen .....	23
9.3.3	Berücksichtigung des Vermögens.....	24
9.4	Kreis der Anspruchsberechtigten.....	24
9.5	Anspruchsvoraussetzungen.....	24
9.5.1	Wohnsitzklausel .....	24
9.5.2	Karenzfrist .....	24
10.	Finanzielle Auswirkungen .....	25
10.1	Kostenfolgen ohne Berücksichtigung der externen Kinderbetreuungskosten (entspricht dem Vernehmlassungsentwurf).....	25
10.2	Kostenfolgen bei Berücksichtigung der externen Kinderbetreuungskosten .....	25
10.3	Finanzierung durch Kanton und Gemeinden .....	25
10.4	Entlastung der Sozialhilfe .....	26
10.4.1	Empirischer Nachweis anhand der Auswertung von 60 Dossiers .....	26
10.4.2	Lineare Fortschreibung (Hochrechnung) auf die anzunehmende Gesamtzahl.....	26
10.5	Durchführungskosten .....	26
11.	Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage .....	26
12.	Verhältnis zum europäischen Recht .....	30
13.	Rechtliches .....	31
14.	Antrag.....	31
15.	Beschlussesentwurf .....	33

## **Anhang/Beilagen**

- Berechnungsbeispiele
- Modellrechnung M1



## Kurzfassung

Der Kantonsrat beschloss mit KRB SGB 118/2005 PB 23 vom 14. Dezember 2005, den Legislaturplan 2005-2009 mit einem Planungsbeschluss unter dem politischen Schwerpunkt 4: „Soziale Sicherheit bedarfsgerecht gewährleisten“ wie folgt zu erweitern:

Wirkungsziel: Unterstützung wirtschaftlich schwacher Familien

Massnahme: Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien

Als Kurzbegründung wurde angefügt, dass insbesondere viele junge Familien in das Segment der working poor gehörten und ihnen die Gefahr drohe, Sozialhilfeempfänger und – empfängerinnen zu werden. Mit einer gezielten Ergänzungsleistung (analog der EL bei den Rentnern und Rentnerinnen) könne dies im Sinne einer präventiven Massnahme verhindert werden.

In Umsetzung dieses Planungsbeschlusses wird ein Modell vorgeschlagen, bei welchem die EL für Familien grundsätzlich nach den gleichen Regeln berechnet werden wie die EL zur AHV/IV. Dabei sollen mit verschiedenen Anreizsystemen Arbeitsanstrengungen belohnt und gefördert werden:

- Für die Anspruchsberechtigung wird ein entsprechendes Mindesteinkommen als Basis für eine Ergänzungsleistung vorausgesetzt. Die Ergänzungsleistung erfolgt somit auch hier analog zum System der EL zur AHV-IV (Ergänzungsleistung zu einer Rente) als Ergänzung zu einem bereits vorhandenen Einkommen. Damit soll insbesondere verhindert werden, dass die Unterstützung einkommensschwacher Familien zu einer verkappten Sozialhilfeleistung ausgestaltet wird, bei der einzig die Verwandtenunterstützungs- und Rückerstattungspflicht entfällt. Personen, welche dieses Mindesteinkommen nicht erreichen, werden wie bis anhin sozialhilferechtlich unterstützt und erhalten keine Ergänzungsleistungen.
- Bei der Festsetzung der jährlichen EL wird ferner ein hypothetisches Einkommen angerechnet. Dabei geht es vor allem darum einen Arbeitsanreiz zu schaffen. Liegen also keine Einnahmen aus verstärkter Erwerbstätigkeit vor, führt dies nicht zu einer Erhöhung der Leistung, sondern vermindert vielmehr das effektive Einkommen der Familie.
- Das effektive Einkommen, welches das hypothetische Einkommen übersteigt, wird bis zu einem bestimmten Grenzbetrag nur zu 80% angerechnet. Diese Regelung belohnt Arbeitsanstrengungen, weil die Leistungen nicht einfach im Verhältnis zum zusätzlich erwirtschafteten Einkommen abnehmen. Übersteigt das effektive Einkommen den zweiten Grenzbetrag, wird es wiederum zu 100% angerechnet. Die für den zweiten Grenzbetrag vorgeschlagenen Grössen betragen für eine Einelternefamilie 5000 Franken und für eine Zweielternefamilie 10000 Franken.

Auch die Ergänzungsleistungen für Familien liegen, wie die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, bewusst über dem sozialhilferechtlichen Existenzminimum, da damit je gerade die Sozialhilfebedürftigkeit vermieden werden soll. Durch die Ausrichtung der Familien EL wird die Sozialhilfe jedoch insoweit entlastet, als unterstützte Familien, welche die Anspruchsvoraussetzungen erfüllen, von der Sozialhilfe abgelöst werden können. Die Entlastungswirkung liegt je nach Modell im Bereich zwischen 20-25%.

Eine zusätzliche Sozialhilfeleistung lässt sich aber trotz Ergänzungsleistungen für Familien nicht in jedem Fall ausschliessen. Reichen die Ergänzungsleistungen nicht, um das sozialhilferechtliche Existenzminimum zu decken, so hat nach dem Subsidiaritätsgrundsatz gemäss § 9 des Sozialgesetzes die Sozialhilfe die verfassungsrechtlich geschützte Grundsicherung zusätzlich abzudecken.

Gemäss Artikel 2 Absatz 2 ELG können die Kantone über den Rahmen des ELG hinausgehende Leistungen gewähren und dafür besondere Voraussetzungen festlegen. Diesfalls ist die Erhebung von Arbeitgeberbeiträgen ausgeschlossen. Die Familien EL als kantonale Bedarfsleistung ist folglich mit öffentlichen Mitteln zu finanzieren. Damit entfällt auch der Export dieser Leistungen. Wie bei den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV haben sich die Einwohnergemeinden über den Verteilschlüssel der EL an den entstehenden Kosten zu beteiligen. Die Einführung der Familien-EL soll indes für die Einwohnergemeinden insofern kostenneutral sein, als sie sich an den Kosten im gleichen Umfang beteiligen, wie sie im Bereich der Sozialhilfe entlastet werden. Die darüber hinausgehenden Kosten trägt vollumfänglich der Kanton.

Beim beantragten Modell M1 wird die Familien-EL bis zum 6. Altersjahr des jüngsten Kindes ausgerichtet. Diesfalls ist mit Bruttokosten von 14 - 15 Mio. Franken zu rechnen.

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Änderung des Sozialgesetzes (Ergänzungsleistungen für Familien).

## 1. Ausgangslage

Der Kantonsrat beschloss mit KRB SGB 118/2005 PB 23 vom 14. Dezember 2005, den Legislaturplan 2005-2009 mit einem Planungsbeschluss unter dem politischen Schwerpunkt 4: „Soziale Sicherheit bedarfsgerecht gewährleisten“ wie folgt zu erweitern:

Wirkungsziel: Unterstützung wirtschaftlich schwacher Familien

Massnahme: Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien

Als Kurzbegründung wurde angefügt, dass insbesondere viele junge Familien in das Segment der working poor gehörten und ihnen die Gefahr drohe, Sozialhilfeempfänger und – empfängerinnen zu werden. Mit einer gezielten Ergänzungsleistung (analog der EL bei den Rentnern und Rentnerinnen) könne dies im Sinne einer präventiven Massnahme verhindert werden.

Zugleich hat die Sozial- und Gesundheitskommission (SOGEKO) im Rahmen der Vorberatung des Sozialgesetzes mehrheitlich beschlossen, es sei zu prüfen, in welcher Form Bestimmungen zur Ausrichtung von Familienergänzungszulagen in das Sozialhilfegesetz aufgenommen werden können.

## 2. Vernehmlassungsverfahren

Der Regierungsrat hat das Departement des Innern am 1. Juli 2008 beauftragt, über Botschaft und Entwurf zu den Ergänzungsleistungen für Familien bei den interessierten Kreisen ein öffentliches Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Das Vernehmlassungsverfahren wurde in der Folge eröffnet und dauerte bis am 30. September 2008. 20 Organisationen oder Private haben eine Vernehmlassung eingereicht.

Das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens lässt sich wie folgt zusammenfassen: Die Notwendigkeit der Unterstützung von Working-Poor-Familien wird von allen Vernehmlassungen grundsätzlich anerkannt. Der im Vernehmlassungsentwurf vorgeschlagene Lösungsansatz wird begrüsst, punktuell oder als Ganzes abgelehnt.

Begrüsst wird er von der CVP, der SP und der EVP, ablehnend äusserten sich u.a. die FdP, der Verband Solothurnischer Einwohnergemeinden und die Solothurnische Handelskammer.

Zu erwähnen sind insbesondere die folgenden Vorbehalte:

- Mehrere Vernehmlassungen hegen grundsätzliche Zweifel, ob das vorgeschlagene Modell der Ergänzungsleistungen für Familien eine ausreichend zielgerichtetes Instrument sei, um die Probleme der Working Poor wirkungsvoll und effizient zu bekämpfen (FdP, FD, Stadtrat von Olten, VSB).
- Bemängelt wird, dass das vorgeschlagene Modell sehr kompliziert sei, hohen administrativen Aufwand verursache und die Anforderung an eine klare und für die Bürger verständliche Gesetzgebung nicht erfülle (FdP, SOB, SHK, VSEG, VSB, Stadtrat von Olten, kgv).

- Diverse Vernehmlassungen äussern ihre Zweifel hinsichtlich der dargelegten Kostenfolgen und der Verantwortbarkeit bezüglich der momentanen Finanzlage des Kantons (FdP, SOB, SHK, FD, VSB).
- Einzelne Vernehmlassungen befürworten an Stelle der EL für Familien eine Abschaffung der Rückerstattungs- und Verwandtenunterstützungspflicht im Bereich der Sozialhilfe (Stadtpräsidium und Soziale Dienste der Stadt Solothurn, Stadtrat von Olten, VSEG).
- Ablehnend äussern sich FdP, SHK, VSB, kgv insbesondere mit der Befürchtung, dass mit der neuen Massnahme ein Giesskanneneffekt entsteht, welcher die Eigenverantwortung schwächt.
- Der kgv erachtet den grössten Missstand der Vorlage in der Ausgestaltung des Anreizsystems. Nach eigenen Berechnungen funktioniere dies nur im Segment der tiefen Einkommen. Ab einem gewissen Einkommen werde der Effekt stark abgeschwächt und verkehre sich sogar ins Gegenteil. Der kgv schlägt daher einen eigenen Lösungsansatz vor, wonach das frei verfügbare Einkommen einer Parabel folgt. Die Familien-EL endet, wenn das frei verfügbare Einkommen den anerkannten Ausgaben entspricht.
- Mehrere Vernehmlassungen bemängeln, dass die Kinderbetreuungskosten nicht in die Bedarfsberechnung einfließen, obwohl sie zu den wesentlichen Lebenshaltungskosten einer Familie gehören (FdP, SP, VSEG, kgv).

Der Regierungsrat hat mit Beschluss vom 11. November 2008 (RRB Nr. 2008/1974) vom Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens Kenntnis genommen, den Vernehmlassern und Vernehmlasserinnen für ihre Eingaben und ihre Mitarbeit bestens gedankt und das Departement des Innern beauftragt, gestützt auf die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens Botschaft und den Entwurf an den Kantonsrat vorzulegen. Die Anregungen und Vorbehalte der Vernehmlassungspartner und -partnerinnen seien dabei angemessen zu berücksichtigen, namentlich sei der Vorschlag aufzunehmen, wonach auch die Kinderbetreuungskosten als Lebensbedarfskosten mit zu berücksichtigen sind.

Der Vernehmlassungsentwurf wurde auch in eine parallel laufende Evaluation der SKOS über den Verlauf des verfügbaren Einkommens im Kanton Solothurn einbezogen. Dabei wurde angefragt die Kosten der Fremdbetreuung für die Kinder in den anerkannten Ausgaben zu berücksichtigen, die Einkommensgrenze für den Einkommensfreibetrag zu erhöhen und das Mindesteinkommen sowie das hypothetische Einkommen zu senken.

### **3. Vorgeschichte – Modelle**

Im Kanton Solothurn wurde bereits mit RRB Nr. 3197 vom 7. September 1993 eine Vernehmlassungsvorlage B+E zu einem Gesetz über Beträge an einkommensschwache Eltern (Elternbeitragsgesetz) ausgearbeitet. Nach Konsultation der paritätischen Kommission Aufgabenreform Kanton-Einwohnergemeinden wurde jedoch die Weiterarbeit an der Vorlage mit RRB Nr. 4014 vom 7. Dezember 1993 sistiert. Sowohl Regierungsrat als auch die paritätische Kommission gingen davon aus, dass das vorgeschlagene Gesetz grundsätzlich familienpolitisch erwünscht und notwendig sei. Allerdings erlaube es die finanzielle Situation des Kantons und der Gemeinden vorläufig nicht, dieses Gesetz weiterzuverfolgen.

Über gesetzliche Grundlagen für Bedarfsleistungen an einkommensschwache Haushalte mit Kleinkindern verfügen heute 12 Kantone (AG, FR, GL, GR, LU, NE, SG, SH, TI, VD, ZG, ZH). Die Leistungen lehnen sich in allen Kantonen an das System der Ergänzungsleistungen der AHV/IV an. Familien mit Kleinkindern, deren Einkommen unter der Einkommensgrenze liegt, haben über bestimmte Zeit einen Anspruch auf den entsprechenden Differenzbetrag. Die Einkom-

mensgrenzen richten sich entweder nach den geltenden Einkommensgrenzen für EL zu AHV/IV (gemäss Art. 3b ELG) oder an kantonale Grenzen. Sowohl die Leistungsgrenzen als auch die Leistungen selber variieren im interkantonalen Vergleich. Der Schwankungsbereich der Grenzen beträgt einige hundert Franken. Für ein Paar mit einem Kind liegen die Grenzen (ohne Mietkosten) zwischen 1'808 Franken pro Monat (ZH, während maximal 24 Monaten) und 2'517 Franken pro Monat (SG, während maximal 6 Monaten). Die gesetzlichen kantonalen Regelungen unterscheiden sich auch hinsichtlich der Definition der bezugsberechtigten Personen, der maximalen Leistung und der Bezugsdauer. Das im Kanton Tessin gewählte Modell kommt den Intentionen des Planungsbeschlusses des Kantonsrates jedoch am nächsten. Darauf wird noch einzugehen sein.

Auf Bundesebene sind immer noch parlamentarische Initiativen hängig, welche Ergänzungsleistungen für Familien nach dem erwähnten „Tessiner Modell“ fordern. Dazu liegt ein erläuternder Bericht zum Vorentwurf der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 16. Januar 2004 (00.436 – 00.437), einschliesslich der Zusammenfassung des entsprechenden Vernehmlassungsverfahrens vor. Auch auf diesen Vorentwurf wird noch einzugehen sein.

Das vorgeschlagene Modell nimmt einzelne Lösungsansätze aus den kantonalen Regelungen sowie aus dem Entwurf des Bundes auf, stellt aber eine schweizweit originäre Regelung dar.

#### **4. Familienpolitik – Begriffe**

Familienpolitik betrifft verschiedenste gesellschaftliche Bereiche und ist deshalb eine Querschnittsaufgabe, die rechtliche, ökonomische, ökologische, pädagogische und soziale Massnahmen umfasst.

##### **4.1 Was ist eine Familie?**

Traditionell besteht eine Familie aus einem Elternpaar und einem oder mehreren Kinder. Dieses traditionelle Familienbild entspricht schon längst nicht mehr in jedem Fall der gesellschaftlichen Realität. Die Orientierung familienpolitischer Massnahmen am Zivilstand ist überholt. Neben der „Regelfamilie“ gibt es eine Vielfalt von Formen, in denen Erwachsene und Kinder miteinander leben und wirtschaften. Eine offene Definition von „Familie“ anerkennt diese Vielfalt von Familienformen und wird damit dem gesellschaftlichen Wandel gerecht.

Elementar ist dabei die nachweislich anerkannte Beziehung und Bindung von mindestens einem Elternteil zum Kind. Unerheblich ist dabei in welcher sozialen Gruppe Eltern/teil und Kind/er zusammenleben. Aber auch die Rolle der sozialen Elternschaft ist innerhalb von Fortsetzungs- und „Patchwork“- Familien verstärkt zu anerkennen.

##### **4.2 Familie als private Aufgabe - Eigenverantwortung**

Aufgrund der Rechtsordnung ist die Ausgestaltung der Familienbeziehungen grundsätzlich privat. Damit dieser Privatraum gleichzeitig gesichert und nicht missbraucht wird, braucht es Rahmenbedingungen. Wie in anderen Leistungsfeldern des menschlichen Zusammenlebens auch gibt es Situationen, in denen Private mit ihrem Freiraum nicht zurechtkommen oder nicht zurechtkommen können.

##### **4.3 Familienpolitik als Aufgabe der Sozialpartnerschaft - Gleichstellung**

Familien müssen ihren Unterhalt durch Erwerbsarbeit sichern können. Dazu braucht es existenzsichernde Löhne und familienunterstützende Strukturen. Die Sozialpartner sind hauptsächlich aufgefordert, die entsprechenden Voraussetzungen zu schaffen. Um der Doppelbelastung von

Familie und Erwerbsarbeit besser gerecht zu werden, sind Teilzeitstellen für Männer und Frauen zu schaffen; darin einzuschliessen sind auch Kaderstellen. Arbeitsorganisations- und Arbeitszeitmodelle sowie familiengerechte Bestimmungen in Gesamtarbeitsverträgen unterstützen die Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Damit wird gleichzeitig auch den Anliegen der Gleichstellungspolitik gebührend Rechnung getragen.

#### 4.4 Familienpolitik als öffentliche Aufgabe

Direkte staatliche Leistungen und Eingriffe sollen nur subsidiären und ergänzenden Charakter haben, weil die Familienpolitik auf die Eigenverantwortung setzt. Die wenigen familienpolitischen Kompetenzen des Bundes sind in Artikel 116 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101) festgelegt. Danach hat der Bund bei der Ausübung seiner Befugnisse die Bedürfnisse der Familie zu berücksichtigen. Neben dieser allgemeinen Richtlinie enthält der Verfassungsartikel auch die Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf dem Gebiet der Familienausgleichskassen – also der Familien- oder Kinderzulagen – und der Mutterschaftsversicherung.

#### 4.5 Umfang staatlicher Familienpolitik

##### 4.5.1 Querschnittaufgabe – Familienverträglichkeit, Sozialverträglichkeit

Die Familienpolitik darf nicht einseitig in Zusammenhang mit Soziallasten gebracht werden, sondern ist ein zentrales Thema der gesamten gesellschaftlichen Entwicklung. Sie umfasst alle Massnahmen und Einrichtungen, welche die Familien unterstützen und fördern. Wesentlich ist, dass die Politikplanung gesamthaft familienpolitischer ausgerichtet wird; in den Bereichen staatliche Infrastruktur, Verkehrspolitik, Wohnbaupolitik.

Familienpolitik betrifft damit verschiedenste gesellschaftliche Bereiche und ist deshalb eine Querschnittaufgabe, die rechtliche, ökonomische, ökologische, pädagogische und soziale Massnahmen umfasst. Es rechtfertigt sich dabei, neben Umweltverträglichkeit etc. auch die Sozialverträglichkeit von politischen Massnahmen zu verlangen

##### 4.5.2 Verhinderung und Verminderung von Familienarmut

Eine der grössten Herausforderungen für die Familienpolitik ist dabei die drohende Familienarmut. Damit wird auch das Recht der Kinder, in Würde aufwachsen zu können, in Frage gestellt. Es gilt daher mit geeigneten Massnahmen Familienarmut präventiv zu verhindern und bestehende Familienarmut zu vermindern.

#### 4.6 Zwei-Säulenmodell für die Familienpolitik

Für eine gerechte und ausgleichende Familienpolitik dient das bestehende duale System.

Es ist zu unterscheiden zwischen:

##### a) Wirtschaftlichen Leistungen

Mutterschaftsversicherung – Mutterschaftsentschädigung, Familien- oder Kinderzulagen  
*Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien*  
 Prämienverbilligungen  
 Familienbesteuerung einschliesslich Kinderabzüge  
 Alimentenbevorschussung und Inkassohilfe  
 Sozialhilfe

- b) Flankierenden Massnahmen
  - Schwangerschaftsberatung
  - Mutterschaftsschutz
  - Mütter- und Väterberatung – Säuglingspflege
  - Familien- und schulergänzende Betreuungsmassnahmen
  - Weitere Dienste für die Familien
  - Kinderrechte und Kinderschutz
  - Jugendpolitik

#### 4.6.1 Flankierende Massnahmen

Insbesondere für einkommensschwache Familien braucht es flankierende Massnahmen zur umfassenden Integration von Kindern und Eltern. Flankierende Massnahmen können auf kommunaler und regionaler Ebene realisiert werden können. Gerade für kleinere Gemeinden bietet indes die Umsetzung familienpolitischer Massnahmen zum Teil bedeutende Schwierigkeiten. Deshalb drängen sich regionale Programme auf.

#### 4.6.2 Schwangerschaftsberatung

Alle Kantone haben gemäss dem Bundesgesetz über die Schwangerschaftsberatungsstellen vom 9. Oktober 1981 Beratungsstellen geschaffen oder anerkannt, die schwangeren Frauen und anderen Beteiligten unentgeltlich Rat und Hilfe gewähren. Eine besondere Bedeutung kommt der Beratung im Zusammenhang mit einem geplanten Schwangerschaftsabbruch zu.

##### 4.6.2.1 Mutterschaftsschutz

Der Schutz der Mutterschaft ist in verschiedenen Gesetzen geregelt, die allerdings untereinander nicht koordiniert sind. Die Pflegeleistungen werden durch die obligatorische Krankenversicherung übernommen.

Im Arbeitsgesetz bestehen Schutzbestimmungen für Schwangere, Wöchnerinnen und stillende Mütter. Es besteht ein Arbeitsverbot während acht Wochen nach der Niederkunft. Die Lohnfortzahlungspflicht des Arbeitgebers ist im Obligationenrecht geregelt. Sie beträgt im ersten Dienstjahr drei Wochen und nachher eine angemessene längere Zeit. Damit deckt die Lohnfortzahlung je nach Dauer des Arbeitsverhältnisses nicht die gesamte Zeit des Arbeitsverbotes nach der Niederkunft ab.

Während der gesamten Dauer der Schwangerschaft und 16 Wochen nach der Niederkunft besteht ein arbeitsvertragsrechtlicher Kündigungsschutz.

##### 4.6.2.2 Mütter- und Väterberatung - Säuglingspflege.

Die Einwohnergemeinden bieten diese Beratungsleistungen gestützt auf gesetzliche Grundlagen an.

##### 4.6.2.3 Familien- und schulergänzende Betreuungsmassnahmen.

Damit Frauen und Männer gleichberechtigt an der Erwerbs- und an der Familienarbeit teilnehmen können, sind bedarfsgerechte Betreuungsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche bereitzustellen. Dieses Angebot richtet sich insbesondere auch an Einelternfamilien, an psycho-sozial belastete Familien, sowie ausländische Familien, die existenziell auf die Erwerbsarbeit der Mütter angewiesen sind.

*Familienergänzende Betreuung:* Die Einrichtung von Tagesbetreuung, Kindertagesstätten ist in verschiedener Hinsicht eine Chance für eine angemessene soziale Einbettung und Verankerung der Kinder. Die Einrichtungen der familienergänzenden Tagesbetreuung von Kindern (Krippen, Tagesheime, Horte) sind oft von privaten Organisationen getragen und von der öffentlichen Hand subventioniert.

*Schulergänzende Betreuung:* Das Schulwesen nimmt noch zu wenig Rücksicht auf die veränderten Lebensgewohnheiten der Familien. Die Stundenpläne sind je nach Kind und Schule verschieden und bedingen die Anwesenheit einer Betreuungsperson zu Hause über Mittag, an Nachmittagen und oft auch stundenweise an Vormittagen. Mit der Einführung von Blockzeiten wurde ein erster Schritt getan. Das Angebot an familienergänzender Tagesbetreuung genügt der Nachfrage jedoch nicht. Die Einrichtung von Tagesschulen, die Einführung von Blockzeiten und die Einrichtung von Mittagstischen in Kindergärten und Schulen vermindern den heutigen Platzmangel in Kinderkrippen und -horten. Für Kinder und Jugendliche im Mittel- und Oberstufenalter müssen genügend altersgerechte Angebote bereitstehen. Die Zahl der unbetreuten Kinder und Jugendlichen ist zunehmend und kann in Schulen und Quartieren zu problematischen Prozessen führen. Im schlimmsten Fall äussern sich fehlende Angebote für Kinder und Jugendliche im Mittel- und Oberstufenalter im Phänomen der Jugendgewalt.

#### 4.6.2.4 Weitere Dienste für die Familien

Elternbildungs- und Beratungsangebote sowie weitere Dienste für die Familie werden von Kantonen und Gemeinden (Erziehungsberatungsstellen, Jugendämter, Sozialdienste und andere) oder von privaten Trägerschaften bereitgestellt. Zusammen mit den Selbsthilfeorganisationen decken sie alle Bereiche ab, in denen Kinder und ihre Eltern mit Problemen zu kämpfen haben.

#### 4.6.2.5 Kinderrechte und Kinderschutz

Das UNO-Übereinkommen über die Rechte des Kindes ist seit dem 26. März 1997 für die Schweiz in Kraft. Das Zivilgesetzbuch setzt im Familien- und Vormundschaftsrecht wichtige Leitplanken für die rechtliche Stellung des Kindes und den Kinderschutz.

#### 4.6.2.6 Telefonhilfe

Mit der Telefonhilfe für Kinder und Jugendliche besteht unter der Nummer 147 ein gesamtschweizerischer Kindernotruf.

#### 4.6.2.7 Jugendpolitik

Familienpolitik ist mehr als eine Umverteilungsfrage. Zur Familienpolitik gehört auch die Jugendpolitik, die vor allem auf Gemeindeebene durchgeführt wird. Städte und Gemeinden sollen ihre Angebote besser vernetzen, Projekte gemeinsam planen und durchführen. Für bessere Koordination ist eine kantonale Anlauf- und Vermittlungsstelle wesentlich, welche Akteure und Angebote zusammenführen kann. Darauf ist im Rahmen dieser Vorlage nicht näher einzugehen.

### 4.6.3 Wirtschaftliche Leistungen

#### 4.6.3.1 Mutterschaftsentschädigung

Seit 1. Juli 2005 kommen erwerbstätige Mütter neu in den Genuss eines bezahlten 14-wöchigen Mutterschaftsurlaubs. Dieser dauert somit maximal 98 Tage nach der Geburt. Beginnt eine Frau früher wieder zu arbeiten, verfällt der Anspruch. Die Mütter erhalten 80% ihres letzten Lohns in Form von Taggeldern, höchstens Fr. 172.— pro Tag.

Die Ausgleichskasse des Kantons Solothurn (AKSO), welche für 70% der Fälle zuständig ist, hat im Jahre 2007 rund 6 Mio. Franken an Mutterschaftsentschädigungen ausgerichtet. Somit ist von einer Gesamtsumme von rund 8.5 Mio. Franken auszugehen. Der Mutterschaftsurlaub wird über die Erwerbersersatzordnung (EO) finanziert (Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge).

#### 4.6.3.2 Familien- oder Kinderzulagen

Durch die Familien- oder Kinderzulagen wird – wie auch durch die Steuererleichterungen – ein gewisser Familienlastenausgleich herbeigeführt. Familienzulagen sind ein Zweig der Sozialversicherungen. Die Familienzulagen haben jedoch eine andere Funktion als die Leistungen der übrigen Sozialversicherungszweige. Sie sind nicht Einkommensersatz, sondern eine Einkommensergänzung. Wird die Erwerbstätigkeit aufgegeben, so entfallen normalerweise auch die Familienzulagen. Die Familienzulagen sind hauptsächlich von den Kantonen geregelt. Es erhalten nicht alle Kinder eine Zulage. In der Regel ist der Zulagenanspruch an die berufliche Stellung der Eltern gebunden. Arbeitnehmende haben durchwegs Anspruch auf Familienzulagen. Für Kinder, die im Ausland leben, kennen verschiedene Kantone eingeschränkte Regelungen. Die Anknüpfung der Zulage an den Lohn der Eltern führt dazu, dass für rund 170'000 Kinder in der Schweiz heute keine Zulagen ausbezahlt werden (Bauer & Streuli, Modelle des Ausgleichs von Familienlasten, Bern 2000, S. 49). Nach der 3,3%-Faustregel für den Kanton Solothurn dürften im Kanton Solothurn rund 5'600 Kinder davon betroffen sein.

Im Kanton Solothurn beträgt die Kinderzulage seit 1. Januar 2008 einheitlich Fr. 200.– pro Monat. (§ 70 des Sozialgesetzes).

Auf Bundesebene ist neu neben dem Familienzulagengesetz für die Landwirtschaft (FLG) ein Rahmenbundesgesetz vor der Einführung, welches eine einheitliche Kinderzulage von 200 Franken pro Monat für Kinder bis 16 Jahre und eine Ausbildungszulage von mindestens 250 Franken für Kinder von 16 bis 25 Jahren vorsieht (Bundesgesetz über die Familienzulagen vom 24. März 2006; Familienzulagengesetz; FamZG; angenommen mit Volksabstimmung vom 26. November 2006). Das Gesetz tritt auf den 1. Januar 2009 in Kraft.

Die AKSO hat im Jahr 2007 rund 57 Mio. Franken an Familien- oder Kinderzulagen ausgerichtet. Nach Auskunft der AKSO haben die anderen Familienausgleichskassen rund 46 Mio. Franken ausgerichtet. Damit wurden rund 45'000 Kinder unterstützt. Die Finanzierung erfolgt über den Arbeitgeber.

#### 4.6.3.3 Familienbesteuerung

Steuerabzüge: Der Sozialabzug beträgt im Kanton Solothurn für jedes minderjährige oder in beruflicher Ausbildung stehende Kind, für dessen Unterhalt der Steuerpflichtige sorgen muss, 6'000 Franken. Mit der Revision des Steuergesetzes (KRB vom 27. Juni 2007, Inkrafttreten am 1. Januar 2008) wurden die abziehbaren Kosten der erwerbs- oder invaliditätsbedingten Kinderbetreuung je Kind bis zu 6'000 Franken (bisher 2'500 Franken) erhöht.

Bei der direkten Bundessteuer beträgt der Abzug pro Kind 6'100 Franken. Berücksichtigt man zudem den Versicherungsprämienabzug pro Kind von Fr. 700.–, erhöht sich der Abzug auf total Fr. 6'800.–. Die effektive Entlastung der Familien durch allgemeine einkommensunabhängige Steuerabzüge nimmt mit der Zahl der Kinder deutlich zu, ebenso steigt die frankenmässige Entlastung wegen der Steuerprogression auch mit zunehmendem Einkommen an. Bei der direkten Bundessteuer beispielsweise liegt der Grenzsteuersatz zwischen 0 und 13 Prozent. Die Steuerreduktion dank des Kinderabzugs von 6'800 Franken macht somit zwischen 0 und 884 Franken aus, wobei die Entlastung nur bei Eltern, die ohnehin keine Steuer zahlen, 0 Franken beträgt.

Familientarif, Splitting: Das geltende System der Familienbesteuerung benachteiligt Zweierdienerhepaare gegenüber zwei verdienenden Konkubinatspaaren wegen der Progression nicht mehr. Einzig bei der direkten Bundessteuer werden Ehepaare trotz der Sofortmassnahmen im Bereich der Ehepaarbesteuerung, die am 1. Januar 2008 in Kraft getreten sind, in gewissen Kon-

stellungen noch erheblich stärker belastet als Konkubinatspaare in der gleichen wirtschaftlichen Situation. Mit der Revision des Steuergesetzes (KRB vom 27. Juni 2007, Inkrafttreten am 1. Januar 2008) wurde für die Staats- und Gemeindesteuer ein Teilsplitting für Verheiratete mit Divisor 1.9 statt des bisherigen Doppeltarifs eingeführt.

Die kinderrelevanten Abzüge in der Steuererklärung generieren eine Verminderung des Steuerertrags von rund 60 Mio. Franken (Staats- und Gemeindesteuern). Die Folgen der aktuellen Steuergesetzesrevision können noch nicht definitiv abgeschätzt werden. In der Botschaft zur Gesetzesvorlage wird von einem Minderertrag von rund 13.5 Mio. Franken ausgegangen.

#### 4.6.3.4 Prämienverbilligung

Nach dem Krankenversicherungsgesetz (KVG) sind insbesondere für Familien in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen die Prämien an die Krankenversicherung zu verbilligen. Seit 1. Januar 2007 gilt zudem die bundesrechtliche Vorgabe, wonach Kinder- und Jugendlichenprämien bis zu einem bestimmten anrechenbaren Einkommen auf der Basis einer vom Kanton definierten Richtprämie mindestens bis zur Hälfte zu verbilligen sind. Für die Prämienverbilligung 2008 gelten folgende Parameter:

Subventionsgrenze in % des massgebenden Einkommens	6 % bis 12 %
Massgebendes Einkommen	Fr. 0 bis Fr. 84'000.--
Grenzwert für 50%-Verbilligung der Kinder und Jugendlichenprämie	Fr. 72'000.--
Richtprämie Erwachsene	Fr. 235.--
Richtprämie junge Erwachsene	Fr. 200.--
Richtprämie Kinder	Fr. 70.--
Subventionsgrenze pro erwachsene Person	Fr. 240.--

Bei einem massgebenden Einkommen von 30'000 Franken ergeben sich beispielsweise folgende Prämienverbilligungsansprüche:

1 Erwachsener, 2 Kinder	CHF 2'058.00
1 Erwachsener, 3 Kinder	CHF 2'898.00
2 Erwachsene, 2 Kinder	CHF 4'878.00
2 Erwachsene, 3 Kinder	CHF 5'718.00

Die Prämienverbilligung wurde im Jahr 2007 wie folgt ausgerichtet (ohne EL):

Haushalte	Anzahl Haushalte	Prämienverbilligung in Franken
ohne Kinder	12'467	21'772'279
mit insgesamt einem Kind	7'933	12'041'637
mit insgesamt zwei Kindern	6'713	15'073'787
mit insgesamt mehr als zwei Kindern	2'907	10'975'933
Total	30'020	59'863'636

Die Kosten der Prämienverbilligung werden vom Bund und vom Kanton getragen. Der Bundesbeitrag 2008 beträgt für den Kanton Solothurn 58'187'819 Franken. Der Kantonsbeitrag beträgt 46'550'255 Franken (80% von 58'187'819 Franken). Für die Prämienverbilligung 2008 stehen somit insgesamt 104'738'074 Franken zur Verfügung.

#### 4.6.3.5 Alimentenbevorschussung und Inkassohilfe

Sämtliche Kantone haben bis heute die Alimentenbevorschussung gesetzlich eingeführt, wobei alle einen Maximalbetrag des Vorschusses und die allermeisten eine Einkommensgrenze vorbehalten haben.

Im Kanton Solothurn haben Kinder, die nicht mit beiden Eltern zusammenwohnen, Anspruch auf Bevorschussung, wenn das jährliche steuerbare Einkommen

a) des anspruchsberechtigten Kindes 14'000 Franken nicht übersteigt;

des Elternteils oder bei Wiederverheiratung seiner Familie, bei der das Kind lebt, nach Abzug der bevorschussten Alimente 44'000 Franken nicht übersteigt;

des Elternteils, bei dem das Kind lebt, und jenes der Partnerin oder des Partners des Elternteils, nach Abzug der bevorschussten Alimente zusammen 44'000 Franken nicht übersteigt, und nach dem Steuergesetz<sup>1)</sup> für den Elternteil der Familientarif zur Anwendung gelangt.

Der Vorschuss entspricht maximal dem gerichtlich, behördlich oder vertraglich festgelegten individuellen Unterhaltsbeitrag, höchstens aber dem Durchschnitt der minimalen und maximalen einfachen Waisenrente nach dem Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG)<sup>2)</sup> (§§ 96 und 97 Sozialgesetz).

Im Jahr 2007 wurden im Bereich der Alimentenbevorschussung rund 6 Mio. Franken ausbezahlt. Die Kosten werden von den Einwohnergemeinden getragen.

#### 4.6.3.6 Sozialhilfe

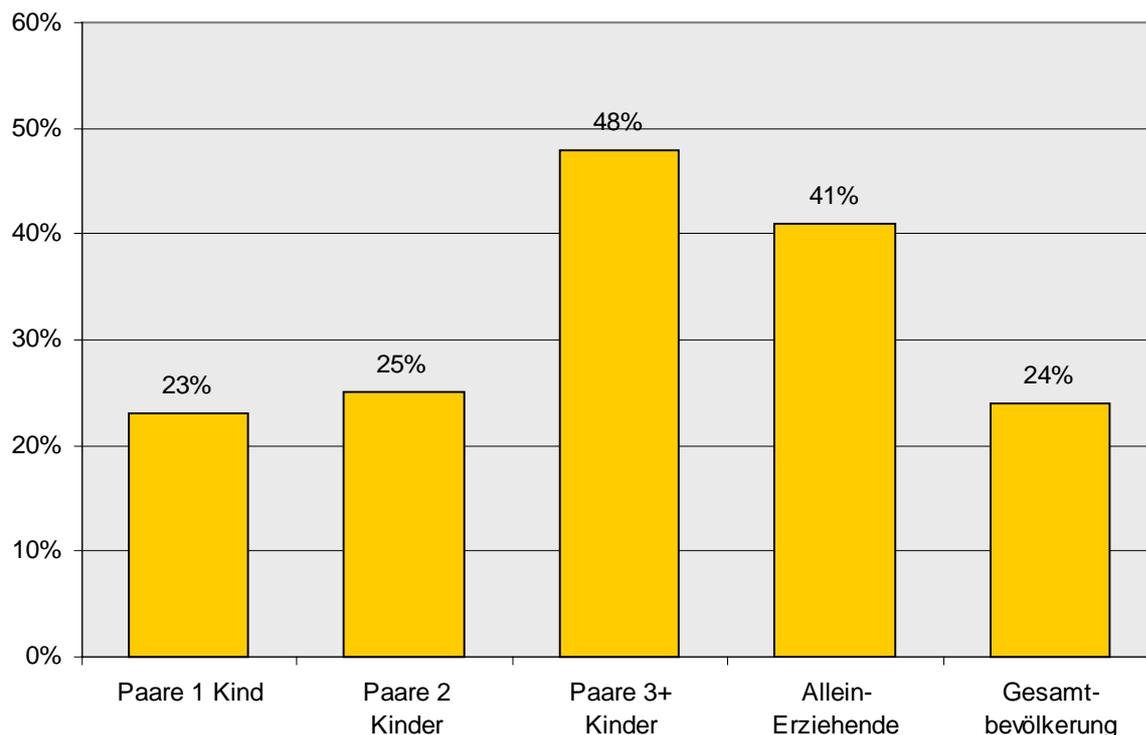
Die Sozialhilfe als letzte Sicherung im sozialen Netz ist kantonrechtlich geregelt. Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS, ein Fachverband der kantonalen und kommunalen Sozialhilfebehörden und privater Hilfswerke, hat Richtlinien zur Bemessung der Sozialhilfe erlassen, an die sich die meisten Kantone halten. Die Sozialhilfe ist als Auffangbecken der sozialen Sicherung, als vorübergehende individuelle Hilfe vorgesehen. Die Sozialhilfe wird subsidiär ausgerichtet; das heisst, dass praktisch alle eigenen Mittel ausgeschöpft sein müssen, bis ein Anspruch geltend gemacht werden kann. Betroffene Eltern und Kinder haben also bereits eine Geschichte der Verarmung hinter sich, wenn die Sozialhilfe einsetzt. Die Sozialhilfe unterliegt zudem der Rückerstattungs- und der Verwandtenunterstützungspflicht.

Im Lastenausgleich 2006/2007 wurden total rund 81 Mio. Franken an Sozialhilfegeldern berücksichtigt. Davon wurden rund 21 Mio. Franken an Haushalte mit Kindern ausbezahlt. Die Kosten werden von den Einwohnergemeinden getragen.

#### 4.6.3.7 Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Eltern

Trotz dieser mannigfaltigen wirtschaftlichen Leistungen sind Familien überdurchschnittlich von Einkommensschwäche und Armut betroffen, was in nachfolgender Abbildung ersichtlich ist.

– <sup>1)</sup> BGS 614.11.  
– <sup>2)</sup> SR 831.10.



Die Angaben stützen sich auf eine Auswertung, die das Bundesamt für Statistik anhand der Daten der Einkommens- und Verbrauchserhebung 1998 vorgenommen hat (BFS 2002). Als einkommensschwach werden dabei alle Haushalte eingestuft, die weniger als 70 Prozent des Medianeinkommens zur Verfügung haben. Im Jahr 1998 betrug dieser Schwellenwert der Einkommensschwäche umgerechnet auf einen Einpersonenhaushalt 2450 Franken pro Monat. In der gesamten Bevölkerung sind nach diesem Kriterium 24 Prozent aller Haushalte einkommensschwach. Bei den Paarhaushalten mit einem und zwei Kindern ist ein vergleichbarer Anteil als einkommensschwach einzustufen. Hingegen sind 48 Prozent der Paarhaushalte mit drei und mehr Kindern und 41 Prozent der Alleinerziehenden einkommensschwach.

Die materielle Position eines Haushaltes wird durch zwei Elemente bestimmt: einerseits durch die Höhe des Einkommens aller Haushaltsmitglieder, andererseits durch die Höhe des Lebensbedarfs aller Haushaltsmitglieder. Je grösser die Erwerbskapazität ist, das heisst je grösser der Anteil der Personen im Haushalt ist, der ein gutes (Erwerbs)einkommen erzielen kann, desto besser wird die materielle Position des Haushaltes ausfallen. Je mehr zu unterstützende Mitglieder der Haushalt enthält, desto schwächer wird die materielle Position sein. Aus dieser einfachen Überlegung wird klar, dass zwei Familientypen besonders armutsgefährdet sind: Bei Einelternfamilien ist die Erwerbskapazität besonders stark beschränkt. Bei kinderreichen Familien ist die Zahl der zu unterstützenden Haushaltsmitglieder besonders hoch.

Weil die Sozialhilfe nicht dafür konzipiert ist, strukturelle Risiken wie die Familienarmut aufzufangen, haben sich Ergänzungsleistungen als wirksames Instrument zur Armutsreduktion erwiesen. Die Verfahren zur Bemessung und Ausrichtung von Ergänzungsleistungen zur AHV/IV sind seit langem erprobt und könnten übernommen werden.

Als besonderes Beispiel dient das „Tessiner Modell“. Die Erfahrungen mit dem Tessiner Modell sind positiv und zeigen, dass Ergänzungs- und Zusatzleistungen wirksam zur Armutsreduktion beitragen. Es soll im Folgenden kurz vorgestellt werden.

## 5. Das Tessiner Modell

Das Tessiner Bedarfsleistungssystem wurde am 1. Juli 1997 eingeführt und beinhaltet ein zwei-stufiges Modell von unterschiedlichen Leistungen zur Ergänzung des Elterneinkommens. Es ist das Modell, welches am weitesten fortgeschritten ist und auch entsprechend evaluiert wurde. Das führt dazu, dass die Erfahrungen in neue gesetzlichen Bestimmungen einfließen.

### 5.1 Die Funktionsweise des Modells

Das Familienzulagensystem im Kanton Tessin (*Assegni di famiglia*, kurz *Assegni*) umfasst vier Elemente:

Erstens eine **kantonale Kinderzulage (Assegno di base, KiZu)** von 183 Franken für Kinder von 0 bis 14 Jahren (bis zum 15. Geburtstag). Die Grenze wurde vom 16. auf das 15. Altersjahr gesenkt, um einen Teil der Familien-EL finanzieren zu können.

Zweitens eine **kantonale Ausbildungszulage (Assegno per giovani in formazione o giovani invalidi)** von 183 Franken für Kinder in Ausbildung von 15 bis 19 Jahren (bis zum 20. Geburtstag).

Die ersten zwei Zulagen sind einkommensunabhängig und werden nur an Arbeitnehmende in Abhängigkeit ihres Beschäftigungsgrades ausbezahlt. Sie entsprechen den Kinder- und Ausbildungszulagen in den anderen Kantonen.

Drittens der **Assegno integrativo (Kinder-EL)** für Kinder von 0 bis 14 Jahren in einkommensschwachen Familien. Diese Leistung hat den Zweck, den minimalen Lebensbedarf von Kindern und Jugendlichen zu sichern. Die Kinder-EL soll jedoch nicht auch die Unterhaltskosten der Eltern mittragen. Der Anspruch entspricht dem Fehlbetrag zwischen den anrechenbaren Einnahmen und den anrechenbaren Ausgaben gemäss dem Gesetz betreffend EL zu AHV/IV, höchstens jedoch einem maximalen Betrag, der den hypothetischen Kinderkosten entspricht.

Viertens der **Assegno di prima infanzia (Eltern-EL)** für Haushalte mit Kindern von 0 bis 2 Jahre (bis zum 3. Geburtstag) und einem Einkommen, das trotz Kinder-EL immer noch unter dem Existenzminimum liegt. Diese Leistung hat den Zweck, die Existenz der gesamten Familie mit Kindern unter drei Jahren zu sichern und ist als Entgelt für den Erwerbsausfall bzw. die Zeitkosten für die Betreuung gedacht. Sie soll die Differenz zwischen dem verfügbaren Einkommen des Haushalts und dem Familienbedarf gemäss den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV abdecken. Die Eltern-EL hat eine oberste Limite, die das Vierfache der minimalen Altersrente beträgt (4'120 Franken pro Monat). Eltern-EL kann nur beantragen, wer Kinder-EL erhält.

### 5.2 Kosten

Das Tessiner Modell – ohne Einbezug der Unterstützungsmassnahmen an die Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung – betrug 2005 auf der Basis einer Bevölkerungszahl von 320'000 Einwohnern und Einwohnerinnen, einer Dossierzahl von bei der EZ von 4000 und einer Personenzahl von 12'000. Bei der KKZ von 1000 Gesuchten und einer Personenzahl von 3000:

<b>Total</b>	<b>38.0 Mio. Franken</b>
Ergänzungszulagen	29.0 Mio. Franken
Kleinkinderzulagen	9.0 Mio. Franken

Im Jahre 2005 wurden diese Leistungen wie folgt finanziert:

<b>Ergänzungszulagen:</b> Beitrag aus FAK – laufend aus SelbstE	1.5 Mio. Franken
Beitrag aus FAK – Indexierungsstopp	10.0 Mio. Franken
Ersparnis Sozialhilfe – Kanton	11.5 Mio. Franken
Beitrag aus FAK – Ausgleichsfonds	3.0 Mio. Franken
<b>direkt zulasten Kanton</b>	<b>3.0 Mio. Franken</b>
Total	29.0 Mio. Franken
<b>Kleinkinderzulagen: direkt zulasten Kanton</b>	<b>9.0 Mio. Franken</b>

### 5.3 Schlussfolgerungen, Eingrenzung für den Kanton Solothurn

Ginge man von ähnlichen sozioökonomischen Verhältnissen im Kanton Solothurn aus, dürften die Kosten als Faustregel schon nur aufgrund der Bevölkerungszahl um einen Viertel tiefer als im Kanton Tessin liegen. Auch zeichnet sich ab, dass die Kinderzahl im Kanton Solothurn gemessen an der Anzahl Gesuche tiefer liegen dürfte. Rechnet der Tessin mit dem Faktor 3, dürfte im Kanton Solothurn vom Faktor 2.5/2.7 ausgegangen werden. Ebenso dürfte aufgrund der Wirtschaftsdaten die soziale Lage der solothurnischen Bevölkerung etwas besser als im Kanton Tessin sein. Kumulativ kann somit als unverbindliche Richtgrösse von rund 50%-60% der absoluten Tessinerzahlen ausgegangen werden oder von Totalkosten von rund 15 - 18 Mio. Franken. Basiert man auf den Berechnungen aus dem erläuternden Bericht zum Vorentwurf der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 16. Januar 2004 (00.436 – 00.437) zum Modell 1 ergeben sich für den Kanton Tessin rund 40 Mio. Franken (10 Mio. höher als die gegenwärtigen aktuellen Zahlen) und für den Kanton Solothurn 22 Mio. Franken.

Unabhängig vom Planungsbeschluss des Kantonsrates, der sinngemäss ein Modell der Ergänzungszulagen fordert, hat der Regierungsrat mit Beschluss vom 19. Dezember 2006 im Rahmen eines Vorentscheides festgehalten, es sei vorerst auf die Prüfung von Kleinkinderzulagen im Kanton Solothurn schon nur aufgrund der finanziellen Auswirkungen zu verzichten. Obschon sich durchaus ein Modell denken liesse, welches die Finanzierung den Einwohnergemeinden zuordnet.

Ebenso steht eine finanzielle Unterstützung von einkommensschwachen Eltern an die Kosten der familienexternen Betreuung nicht im Vordergrund. Auch hier wäre aber letztlich eine Finanzierung durch die Einwohnergemeinden denkbar.

## 6. Einsetzung einer Arbeitsgruppe

Mit RRB 2006/2373 vom 19. Dezember 2006 beschloss der Regierungsrat zur Ausarbeitung eines entsprechenden Gesetzesentwurfs eine Arbeitsgruppe einzusetzen. Dabei solle ausschliesslich das System der Ergänzungszulagen weiterverfolgt werden. Das System habe sich eng am Modell der Ergänzungsleistungen zu orientieren oder solle analog umgesetzt werden.

## 7. Grundlage: Modell einer Ergänzungszulage nach Massgabe des Bundes

Auf Bundesebene sind wie bereits erwähnt immer noch parlamentarische Initiativen hängig, welche Ergänzungsleistungen für Familien nach dem „Tessiner Modell“ fordern. Dazu liegt ein erläuternder Bericht zum Vorentwurf der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 16. Januar 2004, einschliesslich der Zusammenfassung des entsprechenden Vernehmlassungsverfahrens vor. Die Vorlage befindet sich zur Zeit immer noch in der Beratung der parlamentarischen Kommission.

Das im Vorentwurf der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates entworfene Modell ist als Grundlage für eine kantonale Lösung vor allem aus zwei Gründen weiter zu verfolgen. Einerseits orientiert sich dieses Modell eng am System der Ergänzungsleistungen, was der Stossrichtung gemäss RRB vom 19. Dezember 2006 entspricht, und andererseits kann mit diesem Lösungsansatz die Kompatibilität der kantonalen Regelung mit derjenigen auf Bundesebene gewährleistet werden.

## **8. Das EL-Modell – Leitlinien der Vorlage**

### **8.1 Allgemeines**

Als bedarfsabhängige Leistungen zielen die Ergänzungsleistungen (EL) darauf ab, das Finanzdefizit eines Haushalts, d.h. die Differenz zwischen Einkommen und Ausgaben zu decken. Natürlich ist die Leistung durch eine Höchstgrenze beschränkt, über die hinaus das Defizit nicht mehr gedeckt wird.

Unter den Ausgaben – gemäss der Terminologie der EL zur AHV/IV als «anerkannte Ausgaben» bezeichnet – befindet sich eine gewisse Anzahl Posten, von denen der wichtigste die Pauschale für die Deckung des allgemeinen Lebensbedarfs ist. Bei der Konzeption eines EL-Systems lassen sich weitere Posten einführen, beispielsweise für den Mietzins oder die Kinderbetreuungskosten.

Die sogenannten «anrechenbaren Einnahmen» gliedern sich in Einnahmen aus Erwerbstätigkeit und in andere Einkünfte. Auch hier besteht ein gewisser Freiraum bei der Ausgestaltung des Modells zur Bestimmung der Auswahlmodalitäten (z.B. Nichtberücksichtigung oder nur teilweise Berücksichtigung des Erwerbseinkommens).

Die Festlegung der verschiedenen Posten und der Höhe der anerkannten Ausgaben und anrechenbaren Einnahmen hat einen direkten Einfluss auf die Höhe der Leistungen, die Anzahl der Anspruchsberechtigten und somit auch auf die Kosten des Systems. So führt beispielsweise eine Erhöhung der Pauschalen für die Deckung des allgemeinen Lebensunterhalts zu durchschnittlich höheren Einzelleistungen, aber auch zu einer Öffnung des Systems gegenüber höheren Einkommenskategorien. Beide Faktoren zusammengenommen bewirken höhere Gesamtkosten. Umgekehrt besteht bei einer Einschränkung der anerkannten Ausgaben die Möglichkeit, das System enger zu fassen, die Höhe der Leistungen zu verringern und infolgedessen die Kosten zu senken.

Ein weiterer Parameter, der bei der Ausgestaltung eines Modells zu bestimmen wäre, ist der Höchstbetrag der Ergänzungsleistung. Im Allgemeinen kann man sagen, dass, im Unterschied zu den Parametern betreffend der anrechenbaren Einkommen und anerkannten Ausgaben, der Maximalbetrag der EL keinen Einfluss auf die potenziell anspruchsberechtigten Einkommenskategorien ausübt. Dagegen hat der Maximalbetrag einen Einfluss auf die Höhe der ausgerichteten Leistungen und auf die Zielwirksamkeit des Modells, d.h. auf seine Tauglichkeit, die Armut zu bekämpfen. Während die Senkung des Höchstbetrags der EL eine Verringerung der Modellkosten ermöglicht, läuft man demgegenüber Gefahr, dass der Mittelbedarf der bedürftigsten Gruppen nicht ausreichend gedeckt werden kann.

### **8.2 Ziele**

*Verringerung der Armut unter Familien:* Die Forderung, die Armut zu verringern, beinhaltet primär ein quantitatives Ziel. Durch die Ergänzungsleistungen sollen die verfügbaren Einkommen armer Familien auf ein Niveau angehoben werden, welches die Armutsgrenze überschreitet. Hauptzielgruppe sollen dabei bewusst Familien sein, die ein Erwerbseinkommen erzielen, welches jedoch ihr Existenzminimum nicht zu decken vermag (sog. „working poor“). Der einschlägigen Literatur folgend, wird für die Armutsgrenze das SKOS-Existenzminimum verwendet.

*Entlastung der Sozialhilfe:* Es geht bei dieser Vorlage nicht darum, eine verkappte Ersatz-Sozialhilfe zu schaffen. Trotzdem werden die Einwohnergemeinden von Sozialhilfeausgaben entlastet, weil dank der geplanten Familien-EL ein beachtlicher Teil der Familien, die bisher als „working poor“ Sozialhilfe bezogen, diese Leistung nicht mehr in Anspruch nehmen müssen. Eine zusätzliche Sozialhilfeleistung lässt sich aber trotz Ergänzungsleistungen für Familien nicht in jedem Fall ausschliessen. Reichen die Ergänzungsleistungen nicht, um das sozialhilferechtliche Existenzminimum zu decken, so hat nach dem Subsidiaritätsgrundsatz gemäss § 9 des Sozialgesetzes die Sozialhilfe die verfassungsrechtlich geschützte Grundsicherung zusätzlich abzudecken.

### 8.3 Rahmenbedingungen

#### 8.3.1 Effizienter Einsatz der Mittel

Effizienz bedeutet, dass mit einem gegebenen Mitteleinsatz eine möglichst grosse Wirkung erzielt wird. Oder anders formuliert: Die vorgegebenen Ziele sollen mit möglichst geringen Kosten erzielt werden. Effizienz zielt zudem auch auf die Umsetzung der Massnahmen: Soll der administrative Aufwand (und dessen Kosten) in Grenzen gehalten werden, muss das System der Ergänzungsleistungen auch einfach anwendbar sein.

#### 8.3.2 Keine Exportierbarkeit der Leistungen

Die Familien-EL ist so auszugestalten, dass die Leistungen nicht „exportiert“ werden müssen. Das bedeutet, dass ausschliesslich in der Schweiz lebende Eltern für in der Schweiz lebende Kinder bezugsberechtigt sein sollen. Der Ausschluss betrifft primär die Grenzgängerinnen und Grenzgänger aber auch andere ausländische Arbeitnehmer/innen, die in der Schweiz wohnen und ihre Kinder im Ausland, z.B. bei Verwandten betreuen lassen (s. auch Ausführungen unter Ziff. 12).

#### 8.3.3 Aufrechterhaltung des Erwerbsanreizes

Die Ergänzungsleistungen sind ein System, welches eine Bedarfsgrenze definiert und allfällige Defizite ergänzt. Als logische Folge führt jedes zusätzlich erwirtschaftete Erwerbseinkommen zu einer entsprechenden Abnahme der Leistung. Dies kann frustrierend sein und sich auf die Erwerbsbereitschaft demotivierend auswirken, vor allem dann, wenn die Einkommensentwicklung nur geringfügig zunimmt und die erwerbstätige Person für längere Zeit nicht aus der Abhängigkeit von Ergänzungsleistungen gelangen kann. Um diesen Effekt zu begrenzen, sind flankierende Massnahmen nötig. Diese können zum einen in direkten Vorgaben (zum Beispiel die Anforderungen an eine Mindestberufstätigkeit) bestehen, zum anderen kann der Effekt durch eine entsprechende Ausgestaltung der Leistungen oder eine nur teilweise Anrechnung des Erwerbseinkommens gemindert werden.

#### 8.3.4 Gleichbehandlung unterschiedlicher Familienformen und Lebensgestaltungen

Das Verhältnis der Familienmitglieder zueinander und die Organisation der familiären Pflichten ist Sache der Familie und soll nicht zur Diskriminierung Anlass geben. Die Familien-EL sind so auszugestalten, dass die Familienformen gleichermassen respektiert und gleichwertig behandelt werden.

#### 8.3.5 Berücksichtigung phasenspezifischer Bedürfnisse

Das System sollte den unterschiedlichen Bedürfnissen nach Familienphasen möglichst Rechnung tragen. Sind in den ersten Jahren bis zum Eintritt in den Kindergarten vor allem die für die Kleinkinderbetreuung aufgewendete Zeit oder die dafür eingesetzten Betreuungskosten ein vordringliches Problem, sind es im Vorschul- und Schulalter die zeitlichen Arrangements in Kindergarten und Schule (Blockzeiten, betreute Mittagstische, nachschulische Betreuung), welche die Vereinbarung von Beruf und Familie begünstigen oder behindern.

## 9. Berechnung der EL für Familien

### 9.1 Allgemeines

Es wird vorgeschlagen, die EL für Familien grundsätzlich nach den gleichen Regeln zu berechnen wie die EL zur AHV/IV (Art. 3a ELG). Die besonderen Bedürfnisse der Familie verlangen nicht zwingend, dass von den Berechnungsbestimmungen, die für Menschen im AHV-Rentenalter oder für Behinderte gelten, abgewichen wird, ausser was den Kreis der Personen betrifft, deren Einnahmen und Ausgaben berücksichtigt werden müssen, um die Höhe der Leistung festzusetzen. Bei den EL zur AHV/IV werden in der Regel diejenigen Personen in die Leistungsberechnung einbezogen, welche eine Haupt- oder Zusatzrente (Zusatzrente für den Ehepartner, Kinderrente) der IV oder AHV beziehen. Auch der Zivilstand kann massgebend sein. Solche Kriterien können für die EL für Familien nicht übernommen werden. Deshalb wird eine besondere Definition vorgeschlagen für die Familienmitglieder, deren Einnahmen und Ausgaben bei der Berechnung der Leistung berücksichtigt werden. Diese Definition stützt sich auf einen breiten, modernen Familienbegriff. Er umfasst die traditionelle Familie, die Einelternfamilie, die Patchworkfamilie und die Konsensualfamilie, welche alle gleich behandelt werden. Dieser weit gefasste Begriff der Familie richtet sich nicht primär nach dem Zivilstand der Eltern. Was zählt ist, dass zwischen dem Kind und den Erwachsenen, mit denen es im gemeinsamen Haushalt lebt, ein Kinds- oder Verwandtschaftsverhältnis besteht. Wenn also beide Eltern mit ihren Kindern im gemeinsamen Haushalt leben, werden die Einkünfte von Vater und Mutter bei der Berechnung der Leistung immer berücksichtigt, unabhängig davon ob die Eltern miteinander verheiratet sind oder nur als Konsensualpaar zusammen leben. Lebt ein Elternteil mit einem Partner oder einer Partnerin ohne gemeinsame Kinder länger als zwei Jahre in häuslicher Gemeinschaft, so werden – analog der Praxis im Sozialhilferecht – deren Einkommen zusammengezählt.

Um ein System zu schaffen, das optimal auf die Working Poor, d.h. die Hauptzielgruppe der EL für Familien, zugeschnitten ist, ohne den vorgegebenen Kostenrahmen zu sprengen, muss ein Gleichgewicht zwischen anerkannten Ausgaben und anrechenbaren Einnahmen gefunden werden, das auf die besonderen Bedürfnisse dieser Bevölkerungsgruppe abgestimmt ist.

Die Art der anerkannten Ausgaben und anrechenbaren Einnahmen bei den EL für Familien entsprechen grundsätzlich denjenigen bei den EL zur AHV/IV (vgl. Art. 10 und 11 ELG). Die Ausgaben werden nachstehend erläutert.

### 9.2 Anerkannte Ausgaben

#### 9.2.1 Krankenkassenprämien

Hinsichtlich der Prämien für die obligatorische Krankenkasse sind die Bestimmungen der EL zur AHV/IV zu übernehmen. Die Krankenkassenprämien, die ein Familienbudget stark belasten, sind bis zur Höhe der kantonalen Durchschnittsprämie anrechenbar. Diese Prämien belasten das Budget der EL nicht, sondern werden demjenigen für Prämienverbilligungen angelastet.

#### 9.2.2 Steuern

Die Steuern werden als Ausgabe nicht berücksichtigt. Steuern werden auch bei den EL zur AHV/IV nicht zu den anerkannten Ausgaben gezählt und es besteht kein stichhaltiger Grund, Familien in dieser Hinsicht vorteilhafter zu behandeln, besonders weil ja die EL als solche von der Steuerpflicht befreit sind.

#### 9.2.3 Pauschalen für die Deckung des allgemeinen Lebensbedarfs

Zu den Ausgaben, die bei der Berechnung der jährlichen EL berücksichtigt werden, gehört auch ein Pauschalbetrag für den allgemeinen Lebensbedarf, welcher namentlich zur Deckung der

Ausgaben für Essen, Kleider, Haushalt und Freizeit gedacht ist. Bei den EL zur AHV/IV gibt es verschiedene Pauschalen für den Lebensbedarf: für Alleinstehende, für Ehepaare und für Kinder. Bei den Kindern ist die Höhe der Pauschale noch nach deren Anzahl gestaffelt (volle Pauschale für die zwei ersten Kinder, zwei Drittel für die nächsten zwei und je ein Drittel für jedes weitere Kind). Im Jahre 2008 entspricht die Pauschale für Alleinstehende mindestens 18 140 bei verheirateten Paaren beträgt das Minimum 27 210 Franken und für Kinder beträgt die Pauschale (voller Betrag) mindestens 9 480 Franken (Art. 10 ELG).

#### 9.2.4 Mietkosten

Was die Höhe des Mietzinses anbelangt, der angerechnet werden kann, wird der Maximalbetrag der EL zur AHV/IV, d.h. 15'000 Franken im Jahr, übernommen.

Der Regierungsrat kann den Betrag für den Lebensbedarf und den Betrag für die Mietzinsausgaben jeweils um maximal 20 Prozent vermindern.

#### 9.2.5 Externe Kinderbetreuungskosten

Selbst in Venehmlassungen, welche die Vorlage als Ganzes ablehnten (FdP, VSEG, kgv), wurde gefordert, die nachgewiesenen externen Kinderbetreuungskosten ebenfalls als anerkannte Ausgabe zu berücksichtigen. Auch die Evaluation der SKOS kam zum selben Schluss. Da die Erwerbsarbeit gefördert werden soll, ist es unabdingbar, diese Kosten in die Budgetberechnung miteinzubeziehen. Eine Nichtberücksichtigung der externen Betreuungskosten würde sich im frei verfügbaren Einkommen sehr negativ auswirken und zu einem Rückfall in die Sozialhilfe führen.

### 9.3 Anerkannte Einnahmen

#### 9.3.1 Mindesteinkommen

Für die Anspruchsberechtigung wird ein entsprechendes Mindesteinkommen als Basis für eine Ergänzungsleistung vorausgesetzt. Die Ergänzungsleistung erfolgt somit auch hier analog zum System der EL zur AHV-IV (Ergänzungsleistung zu einer Rente) als Ergänzung zu einem bereits vorhandenen Einkommen. Damit soll insbesondere verhindert werden, dass die Unterstützung einkommensschwacher Familien zu einer verkappten Sozialhilfeleistung ausgestaltet wird, bei der einzig die Verwandtenunterstützungs- und Rückerstattungspflicht entfällt. Personen, welche dieses Mindesteinkommen nicht erreichen, werden wie bis anhin sozialhilferechtlich unterstützt.

Es wäre auch denkbar, anstatt eines Mindesteinkommens einen Mindestbeschäftigungsgrad als Anspruchsvoraussetzung vorzusehen. Davon ist abzusehen. Ein minimaler Beschäftigungsgrad sagt nichts über die Höhe des Einkommens aus, das mit diesem Beschäftigungsgrad erzielt wird, weil ja der Verdienst je nach Beruf sehr unterschiedlich ausfallen kann. Ausserdem würde die Voraussetzung eines minimalen Beschäftigungsgrades den Vollzug stark erschweren (Kontrolle, ob der Mindestbeschäftigungsgrad dauerhaft eingehalten wird, Regelungen bei unregelmässigen Arbeitszeiten, Arbeitslosigkeit oder Arbeitsunterbruch aus gesundheitlichen Gründen). Demgegenüber soll sichergestellt werden, dass Bezügerinnen und Bezüger von Sozialleistungen ihre potentielle wirtschaftliche Leistungsfähigkeit auch effektiv ausschöpfen. So sind u.a. zumutbare Arbeiten und Arbeitspensen anzunehmen. Werden diese Verpflichtungen in unentschuldbarer Weise missachtet, so kann die Sozialleistung befristet verweigert, gekürzt oder in schweren Fällen eingestellt werden (s. § 17 i.V.m § 165 Sozialgesetz).

Was die Eintrittsschwelle betrifft, so darf diese einerseits nicht zu hoch angesetzt werden, um den Kreis der Anspruchsberechtigten nicht zu sehr einzuschränken und andererseits ist sie nach der Anzahl erwachsener Personen in einer Familie zu differenzieren. Für eine Einelternfamilie soll das Einkommen entsprechend reduziert werden.

### 9.3.2 Hypothetisches Einkommen

Bei der Festsetzung der jährlichen EL wird ferner ein hypothetisches Einkommen angerechnet. Dabei geht es vor allem darum einen Arbeitsanreiz zu schaffen. Liegen also keine Einnahmen aus Erwerbstätigkeit vor, führt dies nicht zu einer Erhöhung der Leistung, sondern vermindert vielmehr das effektive Einkommen der Familie. Die Höhe des hypothetischen Einkommens kann vom Alter der Kinder abhängig sein. Will man, dass zumindest ein Elternteil die Arbeit reduzieren oder ganz einstellen kann, solange die Familie Kleinkinder (jünger als 3 Jahre) hat, kann das hypothetische Einkommen während dieser Zeitspanne gesenkt werden. Mit einer solchen Abstufung erhalten Eltern mit Kleinkindern höhere Leistungen, so wie es im Tessinermodell vorgesehen ist. Das hypothetische Einkommen soll sich aber auch nach der Anzahl erwachsener Personen in einer Familie richten: Für eine Einelternefamilie soll es entsprechend reduziert werden.

Damit nicht Parameter eingeführt werden, die dem EL-System zur AHV/IV fremd sind, lehnen sich die Beträge, die für das hypothetische Einkommen vorgeschlagen werden, an die Pauschalen für allgemeinen Lebensbedarf an. Der Betrag, der für Familien ohne Kleinkinder vorgesehen ist, entspricht für eine Zweielternfamilie einem Nettomonatslohn von rund 3300 Franken und für eine Einelternefamilie einem Lohn von 1700 Franken im Monat. Bei Familien mit Kleinkindern entspricht der Betrag einem monatlichen Nettomonatslohn von ebenfalls 3300 Franken für eine Zweielternfamilie und 850 Franken für eine Einelternefamilie.

Die Berücksichtigung eines hypothetischen Einkommens ist ein Faktor, der die Kosten reduziert. Wird das hypothetische Einkommen jedoch zu hoch angesetzt, schliesst man die Working Poor, die ja bekanntlich die niedrigsten Einkommen aufweisen, vom System aus, und öffnet es hingegen Personen, die weniger oder gar nicht schutzbedürftig sind. Wird das hypothetische Einkommen zu tief festgelegt, fällt der Anreiz eine Arbeit aufzunehmen oder fortzuführen dahin.

Im System der EL zur AHV/IV – eine Ausnahme bilden Bezüger von IV-Taggeldern - wird das Erwerbseinkommen, das einen bescheidenen Freibetrag übersteigt, nur zu zwei Dritteln angerechnet. Damit soll das Risiko der Armutsfalle, das beim Bezug von EL gegeben ist, verringert werden, da bei einer solchen Regelung eine Erhöhung des Erwerbseinkommens nicht zu einer proportionalen Kürzung der Leistungen führt. Es schien deshalb angebracht, diesen Mechanismus auch in die EL für Familien aufzunehmen. Aus finanziellen Gründen und um den Kreis der potentiell Begünstigten nicht zu stark auszuweiten, soll jedoch die geltende Regelung der EL zur AHV/IV nicht übernommen werden und es wird folgende dreistufige Lösung vorgeschlagen: Bis zur Höhe des hypothetischen Einkommens wird auch das effektiv erzielte Erwerbseinkommen voll angerechnet. Innerhalb dieser Grenze kann also die betroffene Person das hypothetische Einkommen durch ihr effektives Einkommen ersetzen. Die Leistungen, die sie erhält, sind gleich hoch wie bei einer Person, die nicht arbeitet. Aber die konkreten finanziellen Mittel, die ihr zur Verfügung stehen sind höher, weil diese auch ihr tatsächliches Einkommen umfassen. Das effektive Einkommen, welches das hypothetische Einkommen übersteigt, wird bis zu einem bestimmten Grenzbetrag nur zu 80% angerechnet. Diese Regelung belohnt Arbeitsanstrengungen, weil die Leistungen nicht einfach im Verhältnis zum zusätzlich erwirtschafteten Einkommen abnehmen. Übersteigt das effektive Einkommen den zweiten Grenzbetrag, wird es wiederum zu 100% angerechnet. Die für den zweiten Grenzbetrag vorgeschlagenen Grössen betragen für eine Einelternefamilie 10000 Franken und für eine Zweielternfamilie 20000 Franken.

Würde man alle Erwerbseinkommen nicht voll anrechnen, würden Familien mit mittleren und höheren Einkommen in den Kreis der Anspruchsberechtigten einbezogen und faktisch die Ärmsten bestraft, deren tatsächliche Einkünfte kaum über dem hypothetischen Einkommen liegen.

Würden innerhalb bestimmter Einkommensgrenzen keine Abschläge gewährt, würde der Arbeitsanreiz stark abnehmen, weil dann jeder Franken, der über das hypothetische Einkommen hinausgeht, bei den Leistungen wieder abgezogen würde, was sogar zu deren Aufhebung führen könnte.

### 9.3.3 Berücksichtigung des Vermögens

Da bekanntlich das Zielpublikum der EL für Familien kaum Vermögen besitzen wird, im Gegensatz zu den potentiellen Bezüglern von EL zur AHV/IV, die häufig Ersparnisse haben oder aber Besitzer eines Eigenheimes sind, wird für die Berücksichtigung des Vermögens eine einfachere Lösung vorgeschlagen als diejenige, die bei den EL zur AHV/IV (vgl. Art. 11 Buchst. c ELG) angewendet wird. Es ist vorgesehen, dass mit Ausnahme eines Freibetrages von 40 000 Franken ein Zehntel des Nettovermögens der Familie als Einkommen angerechnet wird. Bewohnt die Familie ein Eigenheim, kommen die Bestimmungen der EL zur AHV/IV zur Anwendung, die für diese Fälle noch einen Sonderfreibetrag vorsehen.

### 9.4 Kreis der Anspruchsberechtigten

Die Vorlage sieht einen Hauptantrag vor. Danach werden Ergänzungsleistungen an Familien ausgerichtet, deren jüngstes Kind 6 Jahre alt ist. Dieses Alter entspricht dem Übergang ins Schulalter.

Der Vollständigkeit halber werden aber in der Botschaft 4 Modelle skizziert, die sich am Alter der Kinder orientieren: die Ausrichtung an Familien, deren jüngstes Kind 6 (M1), 8 (M2), 12 (M3) oder 16 Jahre (M4) alt ist. Die verschiedenen Altersgrenzen haben entsprechend Auswirkungen auf die Anzahl der Anspruchsberechtigten und die Kosten (s. Ziffer 10 hienach). Der Zivilstand der Eltern ist, im Gegensatz zu den EL zur AHV/IV, unerheblich. Hingegen wird grundsätzlich vorausgesetzt, dass das Kind zumindest mit einem Elternteil in Hausgemeinschaft lebt.

### 9.5 Anspruchsvoraussetzungen

#### 9.5.1 Wohnsitzklausel

Wie bei den EL zur AHV/IV ist für den Anspruch auf EL für Familien eine Wohnsitz- und Aufenthaltsklausel vorgesehen. Die Anspruchsberechtigten müssen in der Schweiz Wohnsitz und gewöhnlichen Aufenthalt haben. Auch die Kinder müssen in der Schweiz leben, da das Wohnen im gemeinsamen Haushalt ohnehin eine weitere Anspruchsvoraussetzung ist. Müssten die EL für Familien exportiert werden (vgl. Ziff. 12), wäre diese Klausel auf Angehörige eines EU- oder EFTA-Staates, die erwerbstätig sind oder waren (Arbeitslose, Rentner und Rentnerinnen) und somit unter das Abkommen über den freien Personenverkehr oder unter das Abkommen mit der EFTA über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (Änderung des Übereinkommens zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation) nicht anwendbar. Dies würde eine grosse Anzahl ausländische Anspruchsberechtigte von EL für Familien betreffen.

#### 9.5.2 Karenzfrist

Für Schweizer Staatsangehörige sieht das ELG keine Karenzfrist vor. Ausländische Staatsangehörige können EL hingegen erst nach einer Aufenthaltszeit von mindestens 10 Jahren beziehen, in Ausnahmefällen nach 5 Jahren. Seit dem Inkrafttreten der bilateralen Abkommen und der Änderung des EFTA-Übereinkommens sind diese Karenzfristen für Personen, die unter die Bestimmungen dieser Verträge fallen, nicht anwendbar. Trotzdem ist in Analogie zum ELG auch im Rahmen dieser kantonalen Bedarfsleistung eine Karenzfrist vorzusehen. Damit der Leistungsanspruch nicht ausgehöhlt wird, muss die Frist indes kurz bemessen sein. Sie ist auf 2 Jahre festzusetzen.

## 10. **Finanzielle Auswirkungen**

### 10.1 Kostenfolgen ohne Berücksichtigung der externen Kinderbetreuungskosten (entspricht dem Vernehmlassungsentwurf)

Beim Modell M1 wird die Familien-EL bis zum 6. Altersjahr des jüngsten Kindes ausgerichtet. Diesfalls ist mit Bruttokosten von rund 12 Mio. Franken zu rechnen.

Beim Modell M2 wird die Familien-EL bis zum 8. Altersjahr des jüngsten Kindes ausgerichtet. Diesfalls ist mit Bruttokosten von rund 16.5 Mio. Franken zu rechnen.

Beim Modell M3 wird die Familien-EL bis zum 12. Altersjahr des jüngsten Kindes ausgerichtet. Diesfalls ist mit Bruttokosten von rund 27 Mio. Franken zu rechnen.

Beim Modell M4 wird die Familien-EL bis zum 16. Altersjahr des jüngsten Kindes ausgerichtet. Diesfalls es ist mit Bruttokosten von rund 38 Mio. Franken zu rechnen.

Aufgrund des Vernehmlassungsergebnisses ist das Modell M1 weiter zu verfolgen.

### 10.2 Kostenfolgen bei Berücksichtigung der externen Kinderbetreuungskosten

Die Kostenfolge der Anerkennung der Kinderbetreuungskosten als anerkannte Ausgabe kann nach der verfügbaren Datenbasis nur annäherungsweise beziffert werden. Ausgehend von einer durchschnittlichen Tagestaxe von 80 Franken und einer durchschnittlichen externen Betreuung während 2,5 Tagen pro Woche ist von monatlichen Betreuungskosten in der Höhe von 800 Franken auszugehen. Bei einer durchschnittlichen Betreuungsdauer von 10 Monaten ergibt dies jährliche Betreuungskosten pro Kind von 8'000 Franken. Seit der letzten Steuergesetzrevision besteht die Möglichkeit, die nachgewiesenen Kinderbetreuungskosten bis maximal 6'000 Franken abzuziehen, was zu einer geschätzten durchschnittlichen steuerlichen Entlastung je nach Wohnort von rund 2'000 Franken führt. Es rechtfertigt sich daher, die Anerkennung der nachgewiesenen externen Betreuungskosten analog der Steuergesetzgebung ebenfalls auf maximal 6'000 Franken zu beschränken.

Im Alterssegment 0-6 Jahre gibt es im Kanton Solothurn rund 16'000 Kinder. Aktuell werden davon rund 1'600 Kinder in Kindertagesstätten und bei Tageseltern betreut, was einer externen Betreuungsquote von 10% entspricht. Gemäss den Berechnungen dürften rund 2'000 Kinder einen EL-Anspruch haben. Unter der Annahme, dass das Angebot an Betreuungsplätzen zunehmen wird und vom Segment der EL-Anspruchsberechtigten überdurchschnittlich genutzt wird, ist von einer externen Betreuungsquote von rund 20% oder 400 Kindern auszugehen. Somit resultieren Gesamtkosten von rund 2.4 Mio. Franken (400 x 6000 Franken).

Das Modell M1 kostet somit rund 14 – 15 Mio. Franken jährlich.

### 10.3 Finanzierung durch Kanton und Gemeinden

Gemäss Artikel 2 Absatz 2 ELG können die Kantone über den Rahmen des ELG hinausgehende Leistungen gewähren und dafür besondere Voraussetzungen festlegen. Diesfalls ist die Erhebung von Arbeitgeberbeiträgen ausgeschlossen. Die Familien EL als kantonale Bedarfsleistung ist folglich mit öffentlichen Mitteln zu finanzieren. Damit entfällt auch der Export dieser Leistungen.

Wie bei den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV haben sich die Einwohnergemeinden über den Verteilschlüssel der EL an den entstehenden Kosten zu beteiligen. Die Einführung der Familien-EL soll indes für die Einwohnergemeinden kostenneutral sein, d.h. sie partizipieren an den Kosten nur insoweit, als sie im Bereich der Sozialhilfe entlastet werden. Die darüberhinausgehenden Kosten trägt vollumfänglich der Kanton.

#### 10.4 Entlastung der Sozialhilfe

##### 10.4.1 Empirischer Nachweis anhand der Auswertung von 60 Dossiers

Durch die Ausrichtung der Familien EL wird die Sozialhilfe insoweit entlastet, als unterstützte Familien, welche als working-poor die Anspruchsvoraussetzungen erfüllen, von der Sozialhilfe abgelöst werden können. Um die Höhe der Entlastungswirkung zu eruieren, hat die Ausgleichskasse des Kantons Solothurn in 60 Fällen von Familien mit Erwerbseinkommen, welche Sozialhilfeleistungen beziehen, eine konkrete Einzelfallberechnung vorgenommen.

Beim Modell M1 resultierte ein Aufwand „EL für Familien“ von 460'000 Franken. Demgegenüber ergab sich eine Entlastung der Sozialhilfe von rund 220'000 Franken, was einer Entlastungsquote von 48% entspricht. Von den Familien mit Erwerbseinkommen, welche Sozialhilfeleistungen beziehen, erhalten 32 Erwachsene und 38 Kinder EL-für Familien.

##### 10.4.2 Lineare Fortschreibung (Hochrechnung) auf die anzunehmende Gesamtzahl

Rechnet man diese Zahlen auf die gesamte Anzahl Fälle hoch, so ergeben sich aufgrund des vorausgesetzten Mindesteinkommens folgende Entlastungswirkungen:

Beim Modell M1 liegt die Entlastungswirkung im Bereich von rund 3 Mio. Franken. Im Verhältnis zu den Gesamtkosten von 14.5 Mio. Franken beträgt die Einsparung an Sozialhilfegeldern somit rund 20%. Von den Familien mit Erwerbseinkommen, welche Sozialhilfeleistungen beziehen, erhalten rund 320 Erwachsene und 380 Kinder EL-für Familien.

#### 10.5 Durchführungskosten

Für die praktische Umsetzung des Modells EL für Familien ist eine Lösung wie bei der Individuellen Prämienverbilligung (IPV), d.h. ohne Involvierung der Zweigstellen, vorgesehen. Gemäss den Berechnungen der Ausgleichskasse des Kantons Solothurn beträgt die geschätzte Fallkostenpauschale für EL für Familien Fr. 340.--. Somit ergeben sich für das Modell M1 Durchführungskosten von Fr. 373'320.-- (1098 Fälle x Fr. 340.--)

## 11. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

### § 17

Mit dieser zusätzlichen Anforderung soll sichergestellt werden, dass Bezügerinnen und Bezüger von Sozialleistungen ihre potentielle wirtschaftliche Leistungsfähigkeit auch effektiv ausschöpfen. So sind u.a. zumutbare Arbeiten und Arbeitspensen anzunehmen. Werden die Verpflichtungen nach § 17 des Sozialgesetzes in unentschuldbarer Weise missachtet, so kann die Sozialleistung befristet verweigert, gekürzt oder in schweren Fällen eingestellt werden (§ 165 Sozialgesetz).

### § 85<sup>bis</sup>

Als Bedarfsleistung ausgestaltet, sollen EL für Familien wie EL zur AHV/IV nur bei Wohnsitz und gewöhnlichem Aufenthalt in der Schweiz ausgerichtet werden. Der Anspruch auf EL für Familien soll nur denjenigen Personen zukommen, die auch mit dem/den Kind/ern zusammen leben.

Für die Altersgrenze der Kinder soll auf das 6. Altersjahr abgestellt werden. Dieses Alter entspricht dem Übergang ins Schulalter. Seit der 3. EL-Revision gibt es kein „EL-Existenzminimum“ mehr. Die Höhe der EL zur AHV/IV entspricht, bis zu einem Maximalbetrag, der Differenz zwischen den anrechenbaren Einnahmen und den anerkannten Ausgaben (Art. 9 ELG). Dieses System soll auch bei den EL für Familien angewendet werden.

Der Begriff der Familie wird weit gefasst, damit möglichst alle heutigen Formen von Familien im System eingeschlossen sind. Die Definition der Kinder, die einen Anspruch auslösen, ist also so gewählt, dass sie Zweielternfamilien (Vater, Mutter und leibliche oder Adoptivkinder), Einelternfamilien (Vater oder Mutter und leibliche oder Adoptivkinder), Patchwork-Familien (wie Ehegatten mit gemeinsamen Kindern und/oder Kindern der Ehefrau oder des Ehemannes) und Pflegefamilien abdeckt.

Um in den Anspruch von EL für Familien zu gelangen, muss ein Mindestwerbseinkommen erzielt werden. Abgestellt wird hierbei auf das Brutterwerbseinkommen (ohne Abzüge). Damit soll eine privilegierte Form von Sozialhilfe verhindert und die Arbeitstätigkeit gefördert werden. Das Mindesteinkommen hat nach Familienstruktur zu variieren.

In Analogie zum ELG ist auch im Rahmen dieser kantonalen Bedarfsleistung eine Karenzfrist vorzusehen. Damit der Leistungsanspruch nicht ausgehöhlt wird, ist die Frist kurz zu bemessen. Sie ist auf 2 Jahre festzusetzen.

### § 85<sup>ter</sup>

Dieselbe Person kann sowohl die Anspruchsvoraussetzungen für EL für Familien als auch für EL zur AHV/IV erfüllen. Die beiden Leistungen müssen deshalb koordiniert werden. Das ATSG enthält dazu keine Regeln, da es nur gesetzesübergreifend koordiniert. Bei einer solchen Anspruchskonkurrenz ist immer nur EL zur AHV/IV auszurichten.

Da der Familienbegriff (§ 85<sup>bis</sup>) weit gefasst ist, können theoretisch verschiedene Personen für dasselbe Kind oder dieselben Kinder einen Leistungsanspruch geltend machen. Deshalb muss eine Rangordnung vorgesehen werden. Vorgeschlagen wird eine Rangordnung, die sich an Regelungen anlehnt, die in Familienzulagegesetzen üblich sind und sich in der Praxis bewährt haben. Der Vorrang wird derjenigen Person eingeräumt, welche die Obhut über das Kind hat, weil diese Person in den meisten Fällen auch für das Kind aufkommt. Da das elterliche Sorgerecht nicht gezwungenermassen an die Obhut über das Kind gebunden ist (vgl. Art. 297 und 310 ZGB), figuriert der Anspruch der Person, welche die elterliche Sorge innehat, erst an zweiter Stelle. Falls die Obhut oder die elterliche Sorge geteilt sind, soll der Anspruch vorrangig der Mutter des Kindes oder der Kinder zukommen.

### § 85<sup>quater</sup>

Für die Berechnung der EL für Familien sollen grundsätzlich die gleichen Regeln gelten wie für die Festsetzung der EL zur AHV/IV. Eine Ausnahme drängt sich bei der Bezeichnung der Personen auf, deren Einkommen und Ausgaben für die Leistungsberechnung berücksichtigt werden sollen. Bei den EL zur AHV/IV werden in der Regel diejenigen Personen in die Berechnung einbezogen, welche an der AHV/IV-Rente der anspruchsberechtigten Person beteiligt sind, d.h. ihr Ehegatte und die Kinder, für welche eine Zusatz- oder Kinderrente der AHV/IV ausgerichtet wird. Manchmal ist auch der Zivilstand massgebend. Diese Kriterien können bei den EL für Fa-

milien nicht herangezogen werden. Es wird deshalb vorgeschlagen, die Einnahmen und Ausgaben derjenigen Personen in die Leistungsberechnung einzubeziehen, welche im betroffenen Haushalt leben und die gemäss Familienrecht zum Unterhalt der Familie oder der Kinder beitragen müssen. Ausser der anspruchsberechtigten Person sind dies namentlich ihr Ehegatte, wenn die Ehe nicht gerichtlich getrennt ist (Unterhaltsbeiträge, die der anspruchsberechtigten Person nach einer Ehetrennung zustehen, gehören zu deren eigenem Einkommen), ihre noch nicht 16-jährigen Kinder sowie der andere Elternteil, wenn die Eltern nicht miteinander verheiratet sind (falls dies nicht der Fall ist, wird der Unterhaltsbeitrag für die Kinder zu deren Einkünften gerechnet). Mit dieser Regelung kann den heute sehr vielfältigen Formen des Familienlebens Rechnung getragen werden und es wird auch sicher gestellt, dass verheiratete Paare und Konsensualpaare gleich behandelt werden. Wenn die Eltern mit ihren Kindern im gemeinsamen Haushalt leben, werden immer die Einkommen beider Eltern berücksichtigt, unabhängig davon, ob die Eltern nun miteinander verheiratet sind oder nicht.

Die Höhe der jährlichen EL für Familien entspricht der Differenz zwischen den anrechenbaren Einnahmen und den anerkannten Ausgaben und ist also dem Einzelfall angepasst. Es besteht jedoch eine Obergrenze. Bei den EL zur AHV/IV entspricht diese dem Vierfachen des Mindestbetrages der vollen jährlichen Altersrente der AHV. Wegen der Kosten und auch weil das Einkommensdefizit der meisten Familien dieses Ausmass nicht erreicht, wurde diese Obergrenze für die EL für Familien nicht übernommen. Als Obergrenze wird das Doppelte der jährlichen Minimalaltersrente vorgesehen (Fr. 26 520--). Zählt die Familie mehr als zwei Kinder, wird der Höchstbetrag um 5000 Franken für jedes weitere Kind hinaufgesetzt.

#### § 85<sup>quinquies</sup>

Bei den EL für Familien sollen die gleichen Posten als Ausgaben anerkannt werden wie bei den EL zur AHV/IV (vgl. Art. 10 ELG ), d.h.:

- als Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf pro Jahr:
  1. bei alleinstehenden Personen: 18 140 Franken,
  2. bei Ehepaaren: 27 210 Franken,
  3. bei rentenberechtigten Waisen und bei Kindern, die einen Anspruch auf eine Kinderrente der AHV oder IV begründen: 9480 Franken; dabei gelten für die ersten zwei Kinder der volle Betrag, für zwei weitere Kinder je zwei Drittel und für die übrigen Kinder je ein Drittel dieses Betrages;
- der Mietzins einer Wohnung und die damit zusammenhängenden Nebenkosten; wird eine Schlussabrechnung für die Nebenkosten erstellt, so ist weder eine Nach- noch eine Rückzahlung zu berücksichtigen; als jährlicher Höchstbetrag werden anerkannt:
  1. bei alleinstehenden Personen: 13 200 Franken,
  2. bei Ehepaaren und Personen mit rentenberechtigten Waisen oder mit Kindern, die einen Anspruch auf eine Kinderrente der AHV oder IV begründen: 15 000 Franken,
  3. bei der notwendigen Miete einer rollstuhlgängigen Wohnung: zusätzlich 3600 Franken.
- Gewinnungskosten bis zur Höhe des Bruttoerwerbseinkommens;
- Gebäudeunterhaltskosten und Hypothekenzinsen bis zur Höhe des Bruttoertrages der Liegenschaft;
- Beiträge an die Sozialversicherungen des Bundes unter Ausschluss der Prämien für die Krankenversicherung;

- ein jährlicher Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung; der Pauschalbetrag hat der kantonalen beziehungsweise regionalen Durchschnittsprämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung (inkl. Unfalldeckung) zu entsprechen;
- geleistete familienrechtliche Unterhaltsbeiträge.

Zusätzlich berücksichtigt werden die nachgewiesenen Kosten für die externe Betreuung von Kindern unter 6 Jahren bis maximal 6'000 Franken je Kind.

#### § 85<sup>sexies</sup>

Im Prinzip sollen die anrechenbaren Einnahmen bei den EL für Familien die gleichen sein wie bei den EL zur AHV/IV (vgl. Art. 3c ELG). Als Arbeitsanreiz wird jedoch generell die Anrechnung eines hypothetischen Einkommens vorgesehen, was bei den EL zur AHV/IV nur in Ausnahmefällen geschieht (bei Teilinvaliden und bei Witwen ohne minderjährige Kinder). Dieses hypothetische Erwerbseinkommen soll für Familien mit kleinen Kindern herabgesetzt werden. Es wird auch auf die Familienzusammensetzung abgestimmt und ist bei Einelternfamilien tiefer als bei Zweielternfamilien. Das effektive Erwerbseinkommen soll bis zum Betrag des hypothetischen Einkommens voll angerechnet werden. Damit nicht Parameter eingeführt werden, die dem EL-System zur AHV/IV fremd sind, lehnen sich die Beträge, die für das hypothetische Einkommen vorgeschlagen werden, an die Pauschalen für den allgemeinen Lebensbedarf an. Erwerbseinkünfte, welche das hypothetische Einkommen übersteigen, werden bis zu einem Grenzbetrag nur zu 80% angerechnet. Die für den zweiten Grenzbetrag vorgeschlagenen Grössen richten sich nach niedrigen Löhnen. Arbeitseinkommen, welche letzteren Grenzbetrag überschreiten, werden wieder zu 100% angerechnet. Dieses Dreistufenmodell enthält einen ziemlich starken Arbeitsanreiz (hypothetisches Einkommen), erlaubt einen allmählichen Ausstieg aus dem System der EL für Familien (Bandbreite des Einkommens, das nur zu 80% angerechnet wird) und schliesst höhere Einkommen vom System aus (100%-ige Anrechnung des Einkommens, das den zweiten Grenzbetrag überschreitet).

Ausser den Erwerbseinkünften werden insbesondere auch folgende Einkommen angerechnet

- a) Renten, Pensionen und andere wiederkehrende Leistungen;
- b) Familienzulagen;
- c) familienrechtliche Unterhaltsbeiträge;
- d) ein Zehntel vom gesamten Reinvermögen der Familie, soweit es 40 000 Franken übersteigt; bewohnt die Familie ein Eigenheim, kommen die Bestimmungen der EL zur AHV/IV zur Anwendung.;
- e) Einkommen und Vermögenswerte, worauf verzichtet wurde;
- f) Vermögenserträge.

Nicht als anrechenbare Einnahmen gelten sollen namentlich Stipendien und andere Ausbildungsbeihilfen, Sozialhilfe, öffentliche oder private Leistungen mit ausgesprochenem Fürsorgecharakter sowie Verwandtenunterstützung.

#### § 85<sup>septies</sup>

Das Verfahren richtet sich grundsätzlich nach dem Verfahren bei den EL zur AHV/IV, wobei die Gesuche direkt bei der Ausgleichskasse ohne Involvierung der Zweigstellen einzureichen sind.

#### § 172

Wie bei den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV haben sich die Einwohnergemeinden über den Verteilschlüssel der EL an den entstehenden Kosten zu beteiligen. Die Einführung der Familien-

EL soll indes für die Einwohnergemeinden kostenneutral sein, d.h. sie partizipieren an den Kosten nur insoweit, als sie im Bereich der Sozialhilfe entlastet werden. Die darüberhinausgehenden Kosten trägt vollumfänglich der Kanton.

#### Schlussbestimmungen

Die Geltungsdauer soll vorerst auf 8 Jahre ab Inkrafttreten der neuen Bestimmungen festgelegt werden. In dieser Zeit soll die Wirkung des Modells in der Praxis evaluiert werden.

## 12. Verhältnis zum europäischen Recht

Die im Rahmen des Freizügigkeitsabkommens massgebende Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 gilt für alle Familienleistungen an Erwerbstätige. Unter Familienleistungen sind alle Leistungen zu verstehen, die zum Ausgleich von Familienlasten bestimmt sind. Ausgenommen sind die in Anhang II dieser Verordnung aufgeführten besonderen Geburts- oder Adoptionsbeihilfen. Die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 gilt auch für „beitragsunabhängige Sonderleistungen, die ersatzweise, ergänzend oder zusätzlich zu Familienleistungen gewährt werden“. Die Auszahlung solcher Leistungen kann jedoch auf das Wohnland beschränkt werden, wenn sie in Anhang IIa der Verordnung aufgeführt sind.

Damit eine Leistung überhaupt in diesen Anhang der Verordnung aufgenommen werden kann, muss sie gemäss der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 zwingend folgende Kriterien erfüllen:

### a) Beitragsunabhängigkeit

Die Finanzierung der Leistung muss ausschliesslich durch Steuern erfolgen. Auch eine indirekte Finanzierung durch Beiträge ist nicht erlaubt, ebenso wenig eine solche ausschliesslich durch Beiträge der Arbeitgeber.

### b) Sonderleistung

Eine Sonderleistung liegt nur vor, wenn sie eng an das spezifische soziale und wirtschaftliche Umfeld im Wohnland des Betroffenen gebunden und bei unzureichenden wirtschaftlichen Mitteln als Unterstützung gedacht ist.

### c) Leistung, die ersatzweise, ergänzend oder zusätzlich gewährt wird

Ersatzweise gewährte Leistungen sind Leistungen, die an Stelle der Regelleistungen gewährt werden. Insbesondere betrifft diese Kategorie Leistungen an Personen, die z.B. die versicherungsrechtlichen Voraussetzungen für den Bezug von Regelleistungen nicht erfüllen („ausserordentliche“ Leistungen).

Ergänzende oder zusätzliche Leistungen sind zum einen Leistungen, die zusammen mit einer Regelleistung gewährt werden und dasselbe Risiko wie diese abdecken. Zum anderen sind darunter Leistungen zu verstehen, die zusammen mit einer Regelleistung gewährt werden, aber ein anderes Risiko als diese abdecken (z.B. Zuschläge zur Rente auf Grund eines körperlichen oder geistigen Gebrechens).

Wenn die oben erwähnten kumulativen Voraussetzungen nicht erfüllt sind, muss die Familienleistung exportiert werden.

Die vorgeschlagenen Gesetzesbestimmungen sind so ausgestaltet, dass sie die Kriterien erfüllen, um im Anhang IIa der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 aufgeführt zu werden. Trotzdem besteht damit noch keine Garantie, dass diese Leistung nicht exportiert werden muss. In Bezug auf die

Leistungen des „Tessiner Modells“ machten die Vertreter der EG-Kommission klar, dass sie mit Rücksicht auf ähnliche Leistungen in den EG-Mitgliedstaaten und angesichts der immer strenger werdenden EuGH-Rechtsprechung keine Möglichkeit sehen, diese Leistungen von der Exportpflicht auszunehmen. Es ist jedoch zu beachten, dass die Leistungen des Tessinermodells gemischt finanziert werden, also mit (Arbeitgeber-)Beiträgen und öffentlichen Mitteln, und dass die EL für Familien nur durch die öffentliche Hand finanziert werden sollen.

### **13. Rechtliches**

Diese Änderung untersteht dem obligatorischen Referendum, sofern sie der Kantonsrat mit weniger als zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder beschliesst (Art. 35 Abs. 1 lit. d KV).

### **14. Antrag**

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem nachfolgenden Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Esther Gassler  
Frau Landammann

Andreas Eng  
Staatschreiber



## 15. **Beschlussesentwurf**

### **Ergänzungsleistungen für Familien; Änderung des Sozialgesetzes**

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 2 des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters- und Hinterlassenenversicherung (ELG vom 6. Oktober 2006<sup>1)</sup> und Artikel 22, 71, 74, 94 und 99 der Verfassung des Kantons Solothurn (KV vom 8. Juni 1986<sup>2)</sup>), nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 1. Dezember 2008 (RRB Nr. 2008/2127), beschliesst:

#### **I.**

Das Sozialgesetz vom 31. Januar 2007<sup>3)</sup> wird wie folgt geändert:

§ 17. Als Buchstabe d<sup>bis</sup> wird eingefügt:

d<sup>bis</sup>) Eigenleistungen entsprechend ihrer zumutbaren wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu erbringen;

Als Titel vor § 81 wird eingefügt:

#### **1. Abschnitt: Ergänzungsleistungen zur Alters, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung**

Als Titel nach § 85 wird eingefügt:

#### **2. Abschnitt: Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien**

Als § 85<sup>bis</sup> wird eingefügt.

#### *§85<sup>bis</sup>. Anspruchsberechtigte*

<sup>1</sup> Personen haben Anspruch auf Ergänzungsleistungen für Familien, wenn sie folgende Voraussetzungen kumulativ erfüllen:

- a) sie haben Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt im Kanton Solothurn und erfüllen diese Voraussetzungen ununterbrochen während 2 Jahren unmittelbar vor dem Zeitpunkt, von welchem an die Ergänzungsleistung für Familien verlangt wird;
- b) sie leben in häuslicher Gemeinschaft mit Kindern unter 6 Jahren;
- c) sie erzielen ein Bruttoeinkommen
  1. bei Familien mit mindestens einem Kind unter 3 Jahren und
 

einer erwachsenen Person	von mehr als	7'500 Franken
zwei erwachsenen Personen	von mehr als	30'000 Franken
  2. bei Familien ohne Kinder unter 3 Jahren und
 

einer erwachsenen Person	von mehr als	15'000 Franken
zwei erwachsenen Personen	von mehr als	30'000 Franken
- d) die anerkannten Ausgaben nach § 85<sup>quinquies</sup> übersteigen die anrechenbaren Einnahmen nach § 85<sup>sexies</sup>.

<sup>1)</sup> SR 831.30.

<sup>2)</sup> BGS 111.1.

<sup>3)</sup> GS 102, 14 (BGS 831.1).

<sup>2</sup> Als Kinder im Sinne von Absatz 1 Buchstabe b gelten:

- a) Kinder, zu denen ein Kindsverhältnis im Sinne des Zivilgesetzbuches besteht;
- b) Stiefkinder;
- c) Pflegekinder, die unentgeltlich zu dauernder Pflege und Erziehung aufgenommen worden sind.

<sup>3</sup> Lebt ein Elternteil mit einem Partner oder einer Partnerin ohne gemeinsame Kinder länger als zwei Jahre in häuslicher Gemeinschaft, so werden deren Einkommen zusammengezählt.

Als § 85<sup>ter</sup> wird eingefügt:

*§ 85<sup>ter</sup>. Anspruchskonkurrenz*

<sup>1</sup> Der Anspruch auf eine jährliche Ergänzungsleistung zur AHV und zur IV schliesst den Anspruch auf Ergänzungsleistungen für Familien aus.

<sup>2</sup> Hat mehr als eine Person für das gleiche Kind Anspruch auf Ergänzungsleistungen für Familien, so steht der Anspruch in folgender Reihenfolge der Person zu, welche:

- a) die Obhut inne hat;
- b) die elterliche Sorge innehat und sofern diese gemeinsam ausgeübt wird, der Mutter;
- c) dauernd und unentgeltlich für das Kind aufkommt.

Als § 85<sup>quater</sup> wird eingefügt:

*§ 85<sup>quater</sup>. Berechnung und Höhe der jährlichen Ergänzungsleistung*

<sup>1</sup> Die jährliche Ergänzungsleistung für Familien entspricht dem Betrag, um den die anerkannten Ausgaben die anerkannten Einnahmen nach übersteigen, darf aber im Kalenderjahr das doppelte des jährlichen Mindestbetrages der Altersrente nach Artikel 34 Absatz 5 AHVG nicht überschreiten.

<sup>2</sup> Zählt die Familie mehr als zwei Kinder, wird der Höchstbetrag im Sinne von Absatz 1 um 5000 Franken für jedes weitere Kind hinaufgesetzt.

<sup>3</sup> Besteht der Anspruch auf Ergänzungsleistungen für Familien nicht während eines ganzen Jahres, so wird der Höchstbetrag nach Massgabe der Anspruchsdauer begrenzt.

<sup>4</sup> Die anerkannten Ausgaben und anrechenbaren Einnahmen der Familie werden zusammengerechnet.

<sup>5</sup> Zur Familie gehören:

- a) die anspruchsberechtigte Person;
- b) die Kinder nach § 85<sup>bis</sup>;
- c) der Ehegatte, wenn die Ehe nicht gerichtlich getrennt ist;
- d) andere Personen, die zu den Kindern im Sinne von § 85<sup>bis</sup>
  - 1. ein Verwandtschafts- oder Pflegeverhältnis haben und mit ihnen in häuslicher Gemeinschaft leben;
  - 2. kein Verwandtschafts- oder Pflegeverhältnis haben aber mit ihnen länger als zwei Jahre in häuslicher Gemeinschaft leben.

Als § 85<sup>quinquies</sup> wird eingefügt:

*§ 85<sup>quinquies</sup>. Anerkannte Ausgaben*

<sup>1</sup> Die anerkannten Ausgaben richten sich nach Artikel 10 ELG. Zusätzlich berücksichtigt werden die nachgewiesenen Kosten für die externe Betreuung von Kindern unter 6 Jahren bis maximal 6'000 Franken je Kind.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat kann den Betrag für den Lebensbedarf und den Betrag für die Mietzinsausgaben jeweils um maximal 20 Prozent vermindern.

Als § 85<sup>sexies</sup> wird eingefügt:

§ 85<sup>sexies</sup>. *Anrechenbare Einnahmen*

<sup>1</sup> Folgende Beträge werden pro Jahr immer als Nettoerwerbseinkommen angerechnet:

- |  |                |
|--|----------------|
| a) bei Familien mit mindestens einem Kind unter 3 Jahren und |                |
| einer erwachsenen Person                                     | 10'000 Franken |
| zwei erwachsenen Personen                                    | 40'000 Franken |
| b) bei Familien ohne Kinder unter 3 Jahren und               |                |
| einer erwachsenen Person                                     | 20'000 Franken |
| zwei erwachsenen Personen                                    | 40'000 Franken |

<sup>2</sup> Das tatsächlich erzielte jährliche Nettoerwerbseinkommen, welches über den Beträgen nach Absatz 1 liegt, wird bis zu nachstehenden Beträgen zu 80 Prozent angerechnet:

- |   |
|---|
| a) 10'000 Franken bei Familien mit einer erwachsenen Person;  |
| b) 20'000 Franken bei Familien mit zwei erwachsenen Personen. |

<sup>3</sup> Vom gesamten Reinvermögen der Familie wird ein Zehntel angerechnet, soweit es 40 000 Franken übersteigt; bewohnt die Familie ein Eigenheim, kommen die Bestimmungen der EL zur AHV/IV zur Anwendung.

<sup>4</sup> Im Übrigen ist Artikel 11 ELG anwendbar.

Als § 85<sup>septies</sup> wird eingefügt:

§ 85<sup>septies</sup>. *Verfahren*

Die Gesuche sind bei der Ausgleichskasse einzureichen. Im Übrigen richtet sich das Verfahren nach § 84 dieses Gesetzes.

§ 172. In Buchstabe b wird als Ziffer 5 angefügt:

- |  |
|--|
| 5. Die Auswirkungen der Ergänzungsleistungen für Familien nach §§ 85 <sup>bis</sup> ff. für die Gesamtheit der Einwohnergemeinden kostenneutral berücksichtigt werden. |
|--|

## II.

Diese Änderungen treten auf einen vom Regierungsrat zu bestimmenden Zeitpunkt in Kraft und gelten 8 Jahre ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens.

Im Namen des Kantonsrates

Präsident

Ratssekretär

---

Dieser Beschluss unterliegt . . . . . Referendum.

---

### Verteiler KRB

Departement des Innern (5)  
 Amt für soziale Sicherheit (5, Ablage, WAL)  
 BGS  
 GS  
 Amtsblatt

## Anhang

### Berechnungsbeispiele

1-Elternfamilie mit 1 Kind 2-jährig, die Mutter verdient Fr. 1'500.-- (x 13). Der Vater zahlt pro Monat Fr. 400.-- Alimente.

#### Ausgaben

Lebensbedarf 1 erwachsene Person	18'140
Lebensbedarf Kind	9'480
Externe Betreuungskosten	6'000
Krankenkasse	4'224
Maximaler Mietzinsabzug	<u>15'000</u>
Total	<u>63'152</u>

#### Einnahmen

Hypothetisches Einkommen	10'000
Effektives Einkommen	<u>19'500</u>
oberhalb hyp. Einkommen	<u>9'500</u>
davon 80%	<u>7'600</u>
Alimente	<u>4'800</u>
Total	<u>22'400</u>

**EL:** 52'844 – 22'400 = Fr. 30'444, pro Monat Fr. 2'537.--

2-Elternfamilie mit 2 Kindern 4 und 8-jährig, der Vater verdient Fr. 3'500.-- (x 13). Die Kinderzulagen betragen Fr. 200.--.

#### Ausgaben

Lebensbedarf 2 erwachsene Personen	27'210
Lebensbedarf 1. Kind	9'480
Lebensbedarf 2. Kind	9'480
Externe Betreuungskosten	6'000
Krankenkasse	8'448
Maximaler Mietzinsabzug	<u>15'000</u>
Total	<u>75'618</u>

#### Einnahmen

Hypothetisches Einkommen	40'000
Effektives Einkommen	<u>45'500</u>
oberhalb hyp. Einkommen	<u>5'500</u>
davon 80%	<u>4'400</u>
Kinderzulagen	<u>4'800</u>
Total	<u>49'200</u>

**EL:** 75'618 – 49'200 = Fr. 26'418, pro Monat Fr. 2'202.--

# Ergänzungsleistung für einkommensschwache Familien

M:\EL für Familien\[Modellrechnung6.xls]Präsentation

Maxim  
16  
12  
8  
6

## Für Kinder bis 6 Jahre

### Parameter:

#### Maximalalter Kinder

Höchstgrenze für die Auszahlung: doppelte AHV-Maximalrente

#### Anspruchsberechtigung bei Einkommen ab:

Einelternfamilie

Kinder unter 3 Jahre	7'500
Kinder über 3 Jahre	15'000

	6
	27'600

Zweielternfamilie	30'000
	30'000

#### Angerechnetes Mindesteinkommen

Einelternfamilie

Kinder unter 3 Jahre	10'000
Kinder über 3 Jahre	20'000

Zweielternfamilie	40'000
	40'000

Faktor anerkannte Ausgaben:

Bei anerkannten Ausgaben mit Miete gerechnet

	100%
	ja

#### Anreiz:

80% über angerechnetem Mindesteinkommen bei

Einelternfamilie

	10'000.00
--	-----------

Zweielternfamilie	20'000.00
-------------------	-----------

## Eielfernfamilie

Einkommen von	bis	Familien mit Kindern		Kinder pro Familie							GAP bei Familien mit Kindern			
		<3 Jahre	>3 Jahre	1	2	3	4	5	6	7	<3 Jahre	>3 Jahre		
0	1000	3	4	6	1									
1000	5000	19	17	30	6									
5000	7500	14	9	17	6									
7500	10000	8	9	15	2									
10000	15000	20	25	41	4									
15000	20000	28	29	44	13									
20000	25000	33	38	58	13									
25000	30000	25	26	38	11	2								
30000	35000	38	41	65	13	1								
35000	40000	37	41	70	8									
40000	45000	31	43	60	14									
45000	50000	33	30	55	8									
50000	55000	40	29	63	6									
55000	60000	25	27	51	1									
60000	65000	22	16	35	2	1								
65000	70000	20	16	34	2									
70000 und mehr		35	34	63	6									
<b>Total</b>		<b>431</b>	<b>434</b>											

Anspruchsberechtigte

Total Anspruchsberechtigte

-	-
-	-
-	-
246'560	-
576'400	-
694'960	727'020
689'520	819'440
408'280	495'920
401'640	552'680
2'15'800	275'000
28'880	127'520
4'800	33'600
-	-
-	-
-	-
-	-
-	-
<b>3'266'840</b>	<b>3'031'180</b>

## Zweielternfamilie

Einkommen von	bis	Familien mit Kindern		Kinder pro Familie							7 GAP bei Familien mit Kindern			
		<3 Jahre	>3 Jahre	1	2	3	4	5	6	7	<3 Jahre	>3 Jahre		
0	1000	3	3	3										
1000	5000	3	2	3	2									
5000	7500	3	1	3	1									
7500	10000	4	2	5	1									
10000	15000	9	5	9	3	2								
15000	20000	12	10	15	6	1								
20000	25000	17	7	16	8									
25000	30000	24	8	23	7	2								
30000	35000	32	14	35	9	1	1							
35000	40000	27	37	51	12	1								
40000	45000	51	38	63	26									248'980
45000	50000	74	39	75	34	4								552'610
50000	55000	78	83	103	54	4								605'220
55000	60000	118	142	190	65	5								544'230
60000	65000	133	149	178	96	8								658'510
65000	70000	176	211	259	123	5								476'140
70000 und mehr		2549	2619	3579	1470	115	4							309'550
														19'950
														7'450
														1'997'240
														3'610'330

## Alle Familien

5'264'080 6'641'510

Total Kosten 11'905'590

## Prüfkosten / Veranlagung (ohne höchste Einkommensklasse!)

Anzahl Familien mit EL (begünstigte Familien)

(ohne 70'000 und mehr!) 1098

Fallkostenpauschale

Veranlagungskosten Total

373'320

Hier sind die Familien, welche anspruchsberechtigt sind, deren Gesuch geprüft wurde, die jedoch keine EL erhalten